

BAB 2

KEBIJAKAN *ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT* (EPA) JEPANG

Kebijakan EPA Jepang merupakan kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh perkembangan-perkembangan yang terjadi di lingkungan eksternal, baik itu di tingkat regional maupun global. Bab ini akan membahas empat konteks utama yang melatarbelakangi dikeluarkannya kebijakan EPA Jepang. Keempat konteks ini terjadi dalam sebuah urutan kejadian yang secara langsung maupun tidak telah mempengaruhi pemikiran para pengambil kebijakan untuk memformulasikan suatu penyesuaian dalam kebijakan ekonomi luar negeri Jepang untuk menghadapi tantangan lingkungan eksternal. Dengan kata lain, meminjam istilah Michael Sutton¹, “parade peristiwa” (*the march of events*) di lingkungan eksternal telah memaksa Jepang untuk membuat kebijakan EPA ini. Pada bagian akhir, pembahasan dilanjutkan dengan penjabaran mengenai motivasi dan tujuan di balik kebijakan EPA tersebut.

2.1 Konteks Kebijakan EPA Jepang

Kebijakan EPA Jepang muncul dalam konteks yang saling terhubung dengan strategi konvensional perdagangan internasional Jepang dan peran regionalnya di kawasan. Ada empat konteks yang selalu dikemukakan oleh para akademisi ketika membahas kebijakan FTA/EPA Jepang: (1) posisi Jepang dalam hal liberalisasi perdagangan multilateral dan proliferasi PTA; (2) peristiwa Krisis Keuangan Asia 1997 yang meningkatkan kesadaran akan interdependensi yang kuat diantara negara-negara di kawasan dan perkembangan regionalisme di Asia Timur dan Tenggara; (3) munculnya pertimbangan-pertimbangan untuk membentuk FTA dari negara mitra ekonomi utamanya; (4) faktor strategis ASEAN dan peningkatan hubungan Cina dengan ASEAN yang berhasil mencapai kerjasama ASEAN-China *Free Trade Agreement* yang oleh Jepang dipandang sebagai langkah Cina untuk memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara. Keempat konteks ini saling terkait dengan perubahan strategi dan kebijakan perdagangan internasional Jepang

¹ Lihat Michael Sutton, “Japanese Trade Policy and ‘Economic Partnership Agreement’: A New Conventional Wisdom”, dalam *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 2005, Vol. 4, diakses dari <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/e-vol4/sutton.pdf>, tanggal 18 Mei 2008, pukul 12.37 WIB.

baik di level global maupun regional serta peran regional yang dijalankannya di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara.

2.1.1 Posisi Jepang terhadap Liberalisasi Perdagangan Multilateral dan Proliferasi PTA

2.1.1.1 Komitmen Jepang terhadap WTO

Sejak bergabung dengan GATT pada tahun 1955, Jepang menjadi negara yang sangat berkomitmen dengan mekanisme liberalisasi perdagangan multilateral. Komitmen Jepang terhadap GATT ini bermula dari pengalaman diskriminatif yang dialami Jepang sejak menyampaikan permohonan untuk menjadi anggota GATT pada tahun 1952.² Pengalaman diskriminasi ini nantinya akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan perdagangan Jepang selanjutnya, terutama kebijakan terkait pembentukan kesepakatan perdagangan bebas (FTA). Sub bab ini akan memaparkan secara historis beberapa pengalaman Jepang selama bergabung GATT yang secara substansial akan mempengaruhi pandangan dan posisi Jepang terhadap FTA.

Pada tahun 1952, Jepang mengajukan permohonan untuk menjadi anggota GATT. Permohonan aplikasi ini ditentang oleh beberapa negara Eropa yang merupakan anggota pertama GATT. Pada tahun 1955, Jepang akhirnya berhasil menjadi anggota GATT dengan bantuan Amerika Serikat (AS) tetapi menghadapi kritisisme sehubungan dengan keberatan mereka terhadap rendahnya upah buruh di Jepang yang menjadikan Jepang sebagai kompetitor yang tidak adil bagi mereka.³ Selain itu, juga ada faktor catatan sejarah Jepang selama Perang Dunia II yang turut mempengaruhi perlakuan diskriminatif tersebut.⁴

Perlakuan diskriminatif negara-negara Eropa itu terlihat nyata dalam penolakan mereka untuk memberlakukan aturan Pasal 1 GATT,⁵ yakni ketentuan

² Michael Sutton, *Ibid.*, hal. 117.

³ Glenn D. Hook dkk., *Japan International Relations: Politics, Economic and Security*, (New York: Routledge, 2005), hal. 392

⁴ Michael Sutton, *Op Cit.*

⁵ Lebih lengkap mengenai prinsip nondiskriminasi ini lihat Peraturan “The General Agreement on Tarriff and Trade (GATT 1947)”, diakses dari http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV, 29 Mei 2008, pukul 12.03 WIB.

pemberlakuan prinsip *most-favored nation* (MFN) atau nondiskriminasi.⁶ Sebagai gantinya, mereka justru mengajukan pemberlakuan Pasal 35 GATT yang berarti Jepang tidak mendapatkan pemberlakuan prinsip MFN sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 1.⁷

Ketika Jepang bergabung ke dalam keanggotaan OECD, Pasal 35 yang dipaksakan terhadap Jepang itu dicabut, tetapi Jepang tetap mendapatkan perlakuan diskriminatif dengan diberlakukannya aturan pengamanan selektif oleh beberapa negara Eropa.⁸ Jepang dipaksa untuk mengadopsi aturan yang diskriminatif yakni aturan pengendalian ekspor (*voluntary export restriction*).

Berbagai perlakuan tersebut membuat Jepang merasa menjadi korban dari struktur sistem internasional yang diciptakan oleh negara-negara Barat. Sejak itu, Jepang mulai berkomitmen mempromosikan sistem perdagangan multilateral yang tidak diskriminatif dengan berpartisipasi aktif dalam berbagai putaran perundingan WTO, mensponsori Putaran Kennedy (1963-7), Putaran Tokyo (1973-9) dan Putaran Uruguay (1986-94).⁹

Pada tahun 1994, Jepang menjadi salah satu negara pendiri WTO melalui penandatanganan *Marakesh Agreement*, yakni perjanjian tambahan bagi semua kesepakatan perdagangan multilateral yang sudah dibuat melalui GATT, dan memperluas pemberlakuan prinsip MFN untuk semua anggota WTO. Jepang juga berpartisipasi aktif dalam *Doha Development Agenda* (Agenda Pembangunan Doha) pada November 2001 serta dalam beberapa Kelompok Kerja WTO yang mengkaji mengenai aturan kompetisi, perdagangan elektronik, aturan pengadaan pemerintah (*government procurement*) dan investasi. Jepang juga sangat aktif memanfaatkan mekanisme penyelesaian masalah melalui WTO *Dispute Settlement Body* (Badan Penyelesaian Sengketa).

Di samping itu, Jepang juga aktif dalam mengeluarkan berbagai inisiatif untuk memperkuat mekanisme sistem perdagangan multilateral ini. Beberapa dari inisiatif itu diantaranya menyediakan dana bantuan teknis sebesar ¥ 117 juta untuk membantu menyediakan pelatihan bagi negara kurang berkembang (*less*

⁶ Michael Sutton, *Op Cit.*

⁷ Lihat Peraturan “The General Agreement on Tarriff and Trade (GATT 1947)”, *Op Cit.*

⁸ Glenn D. Hook, *Op Cit.*

⁹ *Ibid.*

developing countries/LDC) yang baru ingin atau baru bergabung dengan WTO untuk memahami aturan main di WTO.¹⁰ Jepang bahkan mendukung proposal keanggotaan Cina di WTO dan memberi bantuan teknis untuk memastikan sistem ekonomi dan perdagangan Cina dan sejalan dengan standar WTO. Inisiatif ini sejalan dengan kebijakan “*constructive engagement*” Jepang dan keinginannya untuk memastikan bahwa Cina, yang merupakan rival potensial di kawasan, terikat oleh institusi global.¹¹ Lebih lanjut, setelah kegagalan pertemuan WTO di Seattle pada Desember 1999, Jepang mengajukan proposal agar negara berkembang diberi kesempatan untuk masuk ke dalam organ kunci pembuatan keputusan di WTO.¹² Inisiatif ini dilakukan dalam rangka memperluas keanggotaan WTO, membuat diskusi di dalam WTO lebih transparan dan sesuai dengan kepentingan nasional Jepang itu sendiri.

Selama keanggotaannya di WTO, tidak dapat dipungkiri bahwa komitmen yang ditunjukkan serta inisiatif-inisiatif yang dipromosikan pada akhirnya ditujukan untuk kepentingan Jepang sendiri. Bahkan terdapat beberapa kasus tertutup di mana Jepang sangat memanfaatkan WTO untuk kepentingannya sendiri.¹³ Dengan kata lain, mekanisme liberalisasi di WTO merupakan instrumen penting dalam kebijakan ekonomi luar negeri Jepang.

2.1.1.2 Tantangan Proliferasi PTA

Di tengah-tengah penguatan komitmen Jepang terhadap mekanisme multilateral di atas, perkembangan liberalisasi perdagangan di luar mekanisme WTO dan APEC memperlihatkan peningkatan pembentukan PTA dalam bentuk RTA dan FTA bilateral. Memang, sejak GATT dan WTO terbentuk, liberalisasi perdagangan dunia bergerak secara paralel dalam dua jalur: multilateral dan nonmultilateral (regional dan bilateral). Masyarakat Ekonomi Eropa (*European Economic Community*) adalah salah satu bentuk PTA/RTA dan negara-negara yang tergabung di dalamnya juga melakukan liberalisasi di jalur multilateral. Ini menjadi salah satu paradoks dari sistem perdagangan global yang diatur oleh

¹⁰ *Ibid.*, hal 407.

¹¹ *Ibid.*, hal. 408.

¹² Lihat Dokumen Japan Trade Policy Review, WT/TPR/G/76, 17 Oktober 2000, diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm.

¹³ Contoh-contoh kasus yang lebih detail dapat dilihat dalam GlennD. Hook, *Op Cit*, hal. 403-408.

GATT/WTO.¹⁴ Kendati menetapkan prinsip non-diskriminasi, praktek tatanan perdagangan yang diskriminatif justru berkembang di bawah Pasal 24 GATT dan *enabling clause* yang diadopsi GATT pada tahun 1979 yang memberi jalan bagi negara berkembang untuk membentuk tatanan perdagangan bebas yang tidak mengikuti aturan Pasal 24.

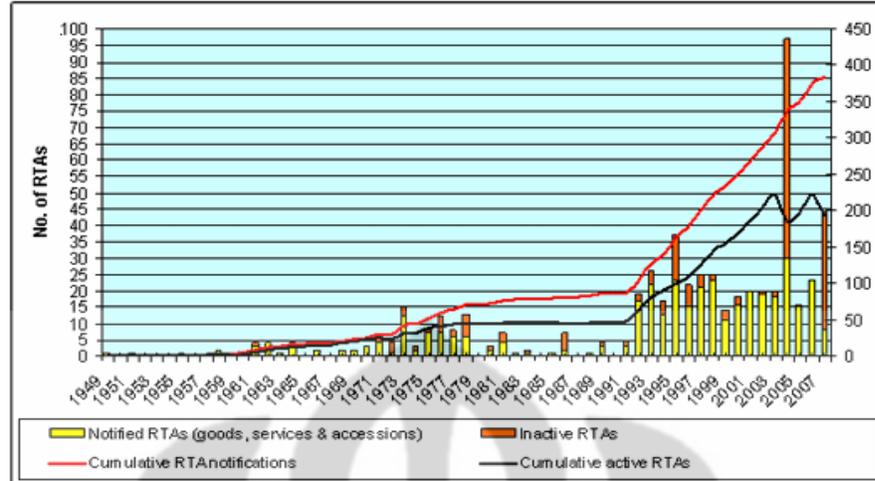
Dalam periode 1948-1994, *General Agreement on Tariff on Trade* (GATT) telah menerima 124 laporan mengenai pembentukan atau Kesepakatan Perdagangan Regional (terkait dengan perdagangan barang) dari seluruh dunia. Sejak pembentukannya, WTO telah mencatat lebih dari 240 RTA yang mencakup perdagangan barang dan jasa yang telah dilaporkan ke WTO.¹⁵ Dalam perjalanannya, tidak semua RTA yang telah terbentuk itu berkembang sesuai dengan tujuan awalnya atau mengalami stagnansi.

Grafik 2.1 menunjukkan evolusi RTA yang telah dilaporkan ke WTO sejak kurun waktu 1949-2007, baik RTA yang masih aktif maupun yang tidak aktif, menurut tahun pembentukannya. Grafik ini menunjukkan bahwa peningkatan jumlah pembentukan RTA, ditandai oleh kecenderungan meningkatnya jumlah laporan pembentukan RTA yang diterima oleh WTO. Grafik ini juga menunjukkan bahwa tidak semua RTA yang dilaporkan ke WTO itu kemudian terus aktif. Namun demikian, jumlah RTA yang aktif tetap menunjukkan jumlah yang signifikan bahkan cenderung meningkat dari tahun ke tahun.

Di samping itu, suatu kajian mengenai tipologi RTA menunjukkan bahwa FTA adalah pilihan yang paling banyak dipilih, merefleksikan kebutuhan dan tujuan dari kebijakan perdagangan negara-negara yang menjalankan FTA. (Lihat Bagan 2.1)

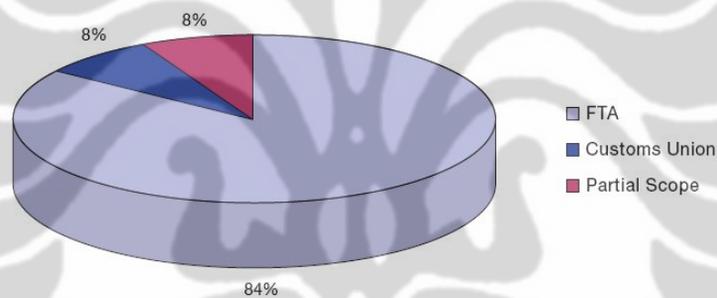
¹⁴ Richard Pomfret, "Sequencing Regional Interaction in Asia", dalam Michael G. Plummer dan Erik Jones (ed.), *International Economic Integration and Asia*, (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2006), hal. 63.

¹⁵ Untuk mengetahui data lengkap mengenai jumlah RTA yang tercatat di WTO beserta pengelompokannya secara sistematis dapat dilihat di "Regional Trade Agreements: Facts and Figures", diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm, tanggal 5 Februari 2008 pukul 06.12 WIB



Grafik 2.1 Evolusi RTA di Dunia (1949-2007)

Sumber: Sekretariat WTO



Bagan 2.1 Tipe RTA yang sudah dilaporkan ke WTO sampai tahun 2006

Sumber: Roberto V. Fiorentino, dkk., "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update" WTO Discussion Paper No.12, Regional Trade Agreements Section, Trade Policies Review Division, World Trade Organization, Geneva, Switzerland, diakses dari http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf, tanggal 11 Juni 2005, pukul 11.25 WIB.

Bagan di atas memperlihatkan bahwa kebanyakan negara-negara memilih bentuk kerjasama FTA, baik itu di level regional maupun bilateral. Pilihan terhadap FTA mencerminkan karakter dari perlombaan RTA saat ini, di mana atribut kunci dari perlombaan ini adalah kecepatan, fleksibilitas dan selektivitas

serta sifat konfigurasi FTA yang lebih memenuhi kebutuhan.¹⁶

Akhir-akhir ini, peluncuran negosiasi hingga tercapainya kesepakatan FTA hanya membutuhkan waktu yang relatif singkat dibandingkan pada masa-masa sebelumnya.¹⁷ Hal ini disebabkan oleh lebih luasnya fleksibilitas FTA bagi anggotanya dalam hal skop kebijakan perdagangan yang diinginkan serta memilih negara yang akan menjadi mitranya. Keleluasaan untuk memilih mitra FTA menjadi pertimbangan yang paling relevan karena fokus dari pembentukan FTA itu sendiri adalah pada akses pasar strategis atau aliansi politik strategis, tanpa terikat oleh pertimbangan geografis. Lebih signifikan lagi, FTA memungkinkan rezim preferensial yang lebih ambisius yakni melindungi kedaulatan negara di atas kebijakan komersial karena setiap negara anggota FTA memelihara kebijakan perdagangannya *vis a vis* negara ketiga.

2.1.1.3 Kebuntuan Negosiasi di WTO

Kebuntuan liberalisasi perdagangan di bawah mekanisme GATT/WTO juga menjadi salah satu faktor pendorong proliferasi FTA.¹⁸ Kebuntuan negosiasi WTO menimbulkan berbagai kekhawatiran tentang kemungkinan ketidakpastian dari efektifitas dan kelangsungan mekanisme multilateral di masa depan. Ini menjadi salah satu alasan kunci bagi negara-negara untuk membentuk PTA. Pembentukan PTA oleh suatu negara atau kelompok negara ini menimbulkan efek domino yang memberikan insentif bagi negara lain untuk mengikuti jalan serupa.¹⁹ Tafsiran semacam ini ditujukan oleh para akademisi, misalnya, pada keputusan AS untuk membentuk NAFTA yang secara kebetulan berada pada periode yang sama ketika Eropa sedang menjalankan Proyek Uni Eropa pada tahun 1992 untuk melengkapi pasar internal UE.²⁰ Efek yang timbul kemudian

¹⁶ Roberto V. Fiorentino, dkk., "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update" WTO Discussion Paper No.12, Regional Trade Agreements Section, Trade Policies Review Division, World Trade Organization, Geneva, Switzerland, diakses dari http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf, tanggal 11 Juni 2005, pukul 11.25 WIB, hal. 6

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Chia Siow Yue, "Potential of Free Trade Agreements to Enhance Regional Cooperation in East Asia", Makalah yang disampaikan pada IIPS International Conference di Tokyo, 2-3 Desember 2003, diakses dari http://www.iips.org/03Asia/03asia_chia.pdf, tanggal 29 Mei 2008, pukul 12.08 WIB, hal. 1.

¹⁹ Edward Mansfield, *Op Cit.*, hal. 537.

²⁰ Richard Pomfret, *Op Cit.*, hal. 64.

adalah munculnya kekhawatiran negara-negara berkembang terhadap kebutuhan mereka sendiri untuk membentuk dan memperkuat pengelompokan regional mereka sendiri.²¹

2.1.1.4 Sikap Jepang terhadap Tantangan Proliferasi PTA dan Kebuntuan Negosiasi WTO

Jepang memandang perkembangan liberalisasi perdagangan di luar WTO ini sebagai hal yang kontraproduktif bagi masa depan sistem perdagangan global. Sampai tahun 1998, Jepang masih menolak pembentukan FTA karena menurutnya FTA mengandung efek berbahaya bagi negara yang tidak terlibat dalam kesepakatan FTA tersebut.²² Pandangan negatif Jepang ini terutama berasal dari pengalaman pada masa-masa awal keanggotaannya di GATT, ketika Jepang menderita perlakuan diskriminatif dari para anggota GATT sampai tahun 1960-an, di mana hampir 30 negara menggunakan Pasal 35 GATT untuk mendiskriminasi Jepang. Upaya Jepang untuk mengatasi persoalan ini salah satunya adalah dengan mengusulkan reformasi terhadap Pasal 24 GATT.

Pasal 24 GATT adalah pasal yang memuat pengecualian terhadap liberalisasi perdagangan melalui FTA dan *customs union*. Pasal ini membolehkan praktek perdagangan regional dengan syarat penghapusan hambatan perdagangan meliputi “*substantially all-trade*” diantara anggotanya dan level proteksinya terhadap negara nonanggota “*shall not on the whole be higher or more restrictive*” daripada sebelum FTA atau *customs union* itu dibuat.²³ Kriteria GATT ini dirancang demikian untuk memastikan agar FTA dapat membawa pada pertumbuhan perdagangan dunia dan dengan demikian dapat dipandang sebagai blok pembangun (*building block*) bagi sistem perdagangan dunia yang lebih terbuka.²⁴ Namun dalam prakteknya, kriteria ini sering tidak dipenuhi oleh negara-negara yang membentuk RTA. Pasal 24 ini pun dianggap sebagai salah satu pasal yang paling sering disalahgunakan oleh negara-negara yang membentuk

²¹ *Ibid.*

²² Michael Sutton, *Op Cit.*

²³ Ernest H. Preeg, “The Compatibility of Regional Economic Blocs and the GATT”, dalam *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 526, Free Trade in the Western Hemisphere, Maret 1993, diakses dari <http://www.jstor.org/stable/1047475>, tanggal 25 April 2008, pukul 03.45 WIB., hal. 165.

²⁴ *Ibid.*

kesepakatan perdagangan bebas di luar WTO tanpa mematuhi kewajiban dan komitmen yang sudah disepakati.²⁵

Mencermati isu ini, pada negosiasi Putaran Uruguay (1986-94), Jepang mengajukan usulan agar WTO mereformasi Pasal 24 GATT tersebut. Jepang berargumentasi bahwa pasal ini tidak melegitimasi efek berbahaya, yakni reduksi perdagangan, yang akan dihadapi oleh nonanggota dari pengelompokan regional.²⁶ Sebagai solusinya, Jepang mengajukan pembentukan suatu mekanisme di mana efek-efek berbahaya yang dihadapi oleh nonanggota dikompensasi. Jepang juga menekan agar anggota-anggota FTA menambah porsi liberalisasi bagi nonanggota dan kesepakatan sementara itu memiliki batas waktu.²⁷ Namun demikian, upaya Jepang ini gagal dengan ditolaknya usulan Jepang tersebut oleh Eropa dan AS.

Hingga tahun 1998, Jepang masih tetap bertahan dengan paradigma bahwa RTA kontraproduktif terhadap WTO. Namun demikian, pandangan konvensional Jepang ini terpaksa harus diubah seiring dengan tekanan serangkaian peristiwa yang muncul terutama pasca Krisis Asia 1997.²⁸

2.1.2 Krisis Keuangan Asia 1997 dan Proliferasi FTA di Kawasan

Konteks selanjutnya yang melatarbelakangi kebijakan EPA Jepang adalah Krisis Asia 1997. Krisis Asia 1997 merupakan fase yang secara dramatis telah mengubah lanskap dan pemikiran mengenai ekonomi regional.²⁹ Krisis ini telah menjadi salah satu faktor pendorong proliferasi FTA di kawasan Asia Timur dan Tenggara.³⁰

Krisis Asia 1997 berawal dari jatuhnya nilai mata uang Thailand, Baht, terhadap dollar AS ini berefek menular (*contagion effect*) terhadap negara-negara lain di sekitarnya di Asia. Efek menular ini terutama didorong oleh realitas

²⁵ Edward B. Mansfield dan Eric Reinhardt, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements", dalam *International Organization*, Vol. 57, No. 4, Musim Gugur 2003, diakses dari <http://www.jstor.org/stable/3594848>, tanggal 25 April 2008, pukul 03.48 WIB., hal., 832.

²⁶ Michael Sutton, *Op Cit*.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ Michael Sutton, *Ibid.*, hal. 124.

²⁹ Naoko Munakata, *Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration*, (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006), hlm. 102.

³⁰ Lihat Chia Siouw Yue, "Potential of Free Trade Agreements to Enhance Regional Cooperation in East Asia", *Op Cit*.

interdependensi di antara ekonomi pasar seperti kesamaan makroekonomi, hubungan dagang, dan pinjaman bank yang menghubungkan negara-negara di Asia.³¹ Realitas interdependensi ini menyadarkan negara-negara yang mengalami krisis betapa sektor ekonomi keuangan sangat rentan terhadap kejutan-kejutan seperti Krisis Asia 1997 itu. Konsekuensi ini memunculkan perubahan yang dramatis dalam pemikiran para pemimpin Asia yakni mereka semakin menyadari akan kebutuhan untuk membentuk mekanisme regional yang formal untuk menghadapi krisis sejenis di masa depan.³²

Di sisi lain, Krisis Asia juga memperburuk citra Amerika Serikat di kawasan. Situasi ini disebabkan oleh minimnya kebijakan AS untuk ikut membantu stabilisasi mata uang dan memulihkan krisis di Asia. AS juga dituding berada dibalik preskripsi IMF yang malah cenderung memperburuk perekonomian negara-negara yang terkena dampak Krisis Asia.³³ Pengalaman terhadap krisis ini semakin meyakinkan negara-negara di kawasan bahwa mereka harus mengambil sikap proaktif untuk melindungi kepentingannya karena institusi global di bawah kepemimpinan AS tidak selalu dapat diandalkan. Negara-negara ini kemudian semakin percaya diri untuk membangun kerjasama regional dalam hal mata uang yang kemudian berkembang ke arah konsep yang lebih komprehensif mengenai integrasi regional.³⁴

Krisis telah menciptakan kesempatan bagi Asia Tenggara dan Asia Timur untuk membentuk forum dialog ASEAN+3 untuk kerjasama moneter dan keuangan.³⁵ Proses ASEAN+3 ini juga telah menelurkan ide-ide pembentukan FTA Asia Timur dan komunitas Asia Timur.³⁶ Laporan akhir *East Asia Study Group* (EASG) mengajukan usulan langkah-langkah jangka pendek, jangka

³¹ Takatoshi Ito dan Yuko Hashimoto, "High-Frequency Contagion of Currency Crises in Asia", dalam *Asian Economic Journal* 2005, Vol. 19 No. 4, hal. 1.

³² Kevin G. Cai, "The ASEAN-China Free Trade Area", dalam *Contemporary Southeast Asia*, No. 3, 2003, hal. 390.

³³ Naoko Munakata, *Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration*, *Op Cit.*, hal 103.

³⁴ Naoko Munakata, "Regionalization and Regionalism: The Process of Mutual Intercation", *RIETI Discussion Paper Series 04-E-006*, January 2004 diakses dari www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/04e006.pdf, tanggal 9 Januari 2008, pukul 09.31 WIB., hal. 23.

³⁵ Chia Siow Yue, "Potential of Free Trade Agreements to Enhance Regional Cooperation in East Asia", *Op Cit.*,

³⁶ *Ibid.*, hal 4.

menengah dan jangka panjang untuk mendorong kerjasama Asia Timur. Langkah jangka menengah dan panjang meliputi KTT Asia Timur dan FTA Asia Timur.³⁷

Di luar konteks regionalisme, Krisis Asia 1997 menyebabkan penurunan ekonomi domestik sehingga negara kemudian berusaha untuk menyelamatkan pasar ekspor yang stabil. Negara-negara yang memiliki insentif yang kuat untuk menyelamatkan pasar ekspor mereka berusaha untuk membentuk FTA dengan negara-negara yang tidak terkena dampak krisis. Hal ini didorong oleh kesadaran bahwa kekuatan tawar-menawar mereka itu ditentukan oleh daya tarik seluruh kawasan di mana mereka berasal.

Krisis juga meningkatkan *sense of urgency* terhadap reformasi ekonomi, terutama di negara-negara yang memiliki kepemimpinan politik yang kuat. Di satu sisi, untuk mendapatkan bantuan finansial dari IMF, negara-negara harus melakukan kebijakan reformasi yang merupakan bagian dari preskripsi IMF. Di sisi lain, investor asing terus memantau sejauh mana implementasi reformasi itu dijalankan. Kebutuhan akan restrukturisasi ekonomi domestik dan menarik investasi luar negeri meningkatkan kecenderungan negara-negara ini untuk membentuk FTA. Diharapkan, FTA dapat mengunci mereka dalam reformasi domestik karena dibentuk dalam kerangka kesepakatan yang mengikat secara hukum dengan negara lain.³⁸

2.1.3 Pertimbangan Jepang atas Proposal FTA dari Mexico, Korea dan Singapura

Tahun 1998 adalah tahun di mana Jepang mulai mengevaluasi kembali kesepakatan perdagangannya. Kebuntuan liberalisasi melalui kerangka WTO dan peningkatan *sense of regionalism* yang menyebar di seluruh kawasan pasca Krisis Asia 1997 membuat Jepang mulai mempertimbangkan posisinya terhadap FTA.

Pada bulan Agustus 1998, Kepala JETRO, Noboru Hatakeyama mengunjungi Mexico atas undangan Menteri Perdagangan dan Industri Mexico,

³⁷ *Ibid.*,

³⁸ Naoko Munakata, *Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration*, *Op Cit.* hal. 103

Herminio Blanco.³⁹ Dalam pertemuan itu, keduanya mendiskusikan kemungkinan dibentuknya FTA antara Mexico dengan Jepang. Hasil dari pertemuan tersebut disampaikan oleh Hatakeyama kepada Menteri Perdagangan dan Industri Jepang, Yosano Kaoru. Segera sesudahnya, sebuah tim kajian mengenai FTA dibentuk oleh Kementerian Perdagangan dan Industri (MITI) Jepang. Tim yang dipimpin oleh Kanno Hidero, Dirjen Biro Kebijakan Perdagangan Internasional (ITPB), ini menghasilkan sebuah laporan yang positif mengenai perlunya dibentuk FTA dengan kebijakan pendekatan *dual-track* untuk mengejar liberalisasi baik melalui FTA maupun WTO.⁴⁰

Pada November 1998, Presiden Ernesto Zedillo berkunjung ke Jepang, tetapi gagal membawa agenda FTA ini dalam pertemuannya dengan PM Keizo Obuchi karena pada saat itu laporan yang sedang dibuat oleh tim MITI di atas belum selesai.⁴¹ Oleh karena itu, Zedillo kemudian membawa isu ini dalam pertemuannya dengan kelompok bisnis Jepang (*keidanren*). Sebagai tindak lanjut dari pertemuan ini, Komite Jepang-Mexico dari *Keidanren* membentuk sebuah kelompok kerja untuk mengkaji efek FTA bagi industri Jepang. Hasil dari kajian kelompok kerja ini adalah pemerintah Jepang harus membuka FTA dengan Mexico untuk mencegah diskriminasi terhadap perusahaan Jepang yang akan berinvestasi di Mexico.⁴²

Satu bulan sebelum kunjungan Zedillo, Presiden Kim Dae-jung mengunjungi PM Obuchi dalam rangka membangun rekonsiliasi dan hubungan bilateral yang lebih erat antara Korea Selatan dengan Jepang. Pada kesempatan ini, Presiden Kim menekankan pentingnya peran Jepang dalam membantu upaya rekonsiliasi Korea Utara dan Korea Selatan. Korea Selatan sangat mengharapkan peningkatan hubungannya dengan Jepang, terutama dalam hal investasi, akan menjadi sumber ekonomi yang diperlukan untuk proyek bantuan bagi Korea Utara dalam rangka rekonsiliasi.⁴³

³⁹ Lydia N. Yu-Jose, "Philippines-Japan Economic Partnership: Where is the Philippines in Japan Plan?", diakses dari <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps0429.pdf>, tanggal 22 Mei 2008, pukul. 09.04 WIB.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Michael Sutton, hal. 125.

⁴³ Noko Munakata, "Evolution of Japan's Trade Policy", *Op Cit.*, hal. 15.

Sejalan dengan perkembangan di atas, pada pertemuan APEC di Kuala Lumpur, Menteri Perdagangan Korea, Han Duck-so menyampaikan proposal kajian bersama untuk pembentukan FTA kepada Menteri MITI, Kaoru Yosano. Proposal ini disambut dengan positif oleh Jepang dan kedua Negara mulai melakukan kajian bersama melalui *Institute for Developing Economies/IDE* (untuk Jepang) dan *Korean Institute for Economic Policies/KIEP* (untuk Korea).

Perubahan kebijakan Jepang terhadap FTA ini diperhatikan dengan seksama oleh Singapura yang akhirnya turut pula menyampaikan proposal kerjasama FTA bilateral kepada Jepang pada akhir Oktober 1999. Pada awalnya, Jepang bereaksi negatif atau skeptis terhadap proposal Singapura. Namun pada 22 Oktober 2000, Jepang setuju untuk memasuki negosiasi formal dengan Singapura dalam konteks "*Japan-Singapore Economic Partnership Agreement*".

Menurut Munakata,⁴⁴ terdapat pertimbangan yang signifikan dari Singapura yang turut mendorong Jepang untuk mengubah kebijakan perdagangannya. Singapura menekankan perlunya suatu pendekatan *dual-track* dalam merespon perkembangan FTA global. Di satu sisi, negara bisa menekankan prioritas pada sistem perdangan multilateral. Di sisi lain, negara dapat mengejar FTA-nya sendiri untuk menghindarkan diri dari marjinalisasi. Singapura juga berpendapat FTA dapat menjadi metode *fast-track* untuk mencapai Tujuan Bogor (*Bogor Goals*) dalam liberalisasi APEC. Di samping itu, Singapura berpendapat kehadiran Jepang di kawasan Asia Tenggara melalui FTA diharapkan dalam menyeimbangkan pengaruh antara AS, Cina dan Jepang di kawasan ini.

Dalam pidatonya di Singapura, Menteri MITI, Takeo Hiranuma merespon pemikiran Singapura ini dengan menyatakan bahwa Jepang juga harus mengamankan pilihan-pilihan kebijakan yang dapat melingkupi WTO.⁴⁵ Jepang menyadari bahwa perubahan yang cepat di lingkungan bisnis, percepatan globalisasi dan teknologi komunikasi dan informasi terlalu cepat jika dibandingkan dengan perjalanan mekanisme penciptaan aturan-aturan melalui mekanisme WTO dan APEC.⁴⁶ Oleh karena itu, FTA dapat menjadi langkah yang berguna untuk melingkupi negosiasi multilateral dan meningkatkan stabilitas

⁴⁴ *Ibid.* hal, 21.

⁴⁵ *Ibid.*, hal 22.

⁴⁶ *Ibid.*

dalam sistem global. Pada Januari 2002, Jepang dan Singapura menandatangani “*Japan-Singapore Economic Partnership Agreement for The New Age.*”

Jelas terlihat di sini bahwa Jepang mulai mengalami titik balik dalam pemikirannya mengenai potensi dan signifikansi FTA. Aktivitas *keidanren* dalam menjalin komunikasi dengan negara-negara mitra memainkan peran penting dalam upaya mendorong realisasi ide pembentukan FTA dengan mitra-mitra ekonomi strategis Jepang. Proposal FTA dari Mexico, Korea Selatan dan Singapura menjadi momentum pergeseran dalam pemikiran pengambil kebijakan Jepang mengenai pentingnya untuk menghindari efek merugikan akibat dari ketidakterlibatan Jepang dalam FTA.

2.1.4 Ancaman Peningkatan Hubungan Cina-ASEAN

Cina mengalami perubahan cepat dalam pendekatannya terhadap kerjasama ekonomi regional. Sejak awal tahun 1990-an, Cina memberikan perhatian lebih pada Asia sebagai sebuah jalan untuk mengamankan lingkungan internasional yang lebih ramah bagi Cina untuk dapat fokus pada pembangunan ekonomi domestiknya.⁴⁷ Keuntungan dari kebijakan ini sangat bernilai bagi Cina karena pertumbuhan ekonominya bergantung pada prospek ekonomi regional, stabilitas politik, serta perdamaian dan keamanan. Inisiatifnya dengan ASEAN adalah salah satu tanda penting dari keinginan Cina untuk memperdalam ekonominya, sekaligus hubungan politik dengan tetangganya di ASEAN.⁴⁸

Cina tidak memiliki hubungan resmi dengan ASEAN sebelum tahun 1990-an. Namun pada April 1995, Cina dan ASEAN mulai membentuk mekanisme dialog tingkat menteri yang dikenal sebagai *China-ASEAN Senior Official Meeting* (China-ASEAN SOM).⁴⁹ Mekanisme ini ditujukan untuk meningkatkan kepercayaan dan kesepahaman serta menghapus ketegangan hubungan keduanya yang semula sangat diwarnai oleh adanya persepsi “*China Threat*”. Mekanisme

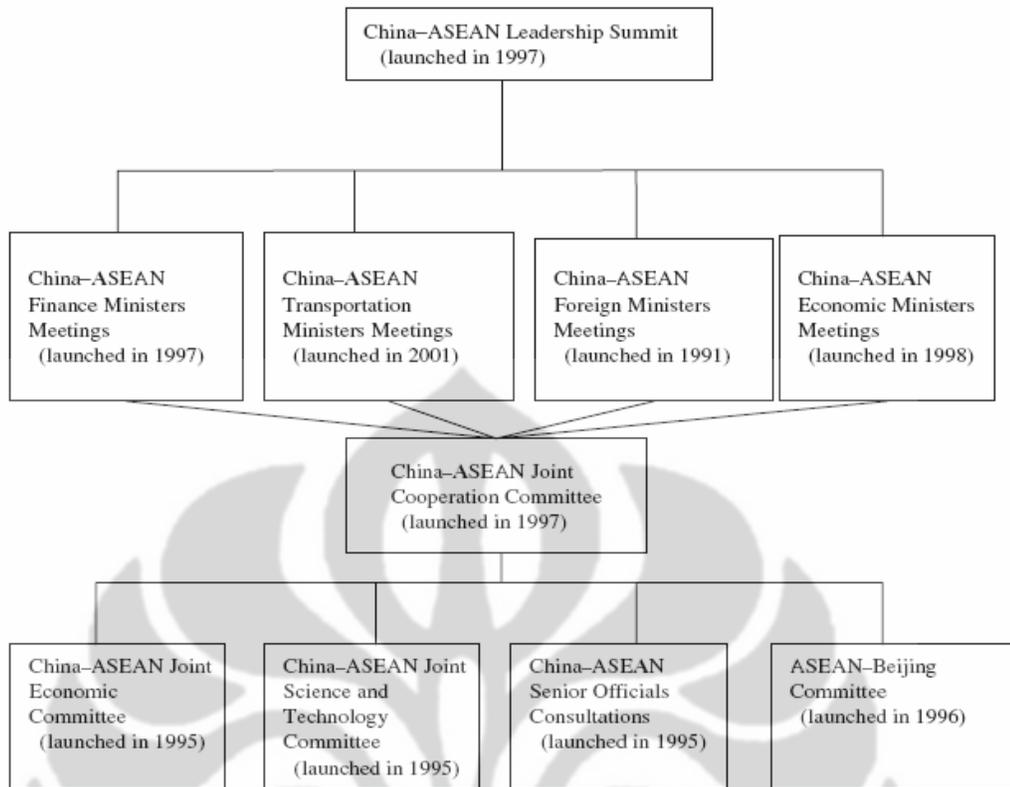
⁴⁷ Naoko Munakata, “Regionalization and Regionalism: The Process of Mutual Interaction”, *Ibid.*, hal. 26

⁴⁸ Masahiro Kawai, “East Asia Economic Regionalism: Progress and Challenges”, dalam Michael G. Plummer dan Erik Jones (ed.), *Op Cit.*, hal. 50.

⁴⁹ Lai Foon Wong, “China-ASEAN and Japan-ASEAN Relations during the Post-Cold War Era”, dalam *Chinese Journal of International Politics*, Vo. 1, 2007, diakses dari <http://cjjp.oxfordjournals.org/cgi/reprint/1/3/373>, tanggal 22 Mei 2008, pukul 08.52 WIB

ini dirancang untuk memperkuat kepercayaan dan kesepahaman bilateral dalam lingkup politik dan ekonomi. Dalam lingkup ekonomi, Cina dan ASEAN membentuk komisi bersama untuk mempromosikan perdagangan, investasi dan teknologi. Cina kemudian secara resmi menjadi mitra dialog penuh ASEAN pada tahun 1996.

Pada tahun 1997, Cina membentuk China-ASEAN Joint Cooperation Committee (ACJCC) yang bertanggung jawab terhadap mekanisme dialog dan kerjasama pada empat level utama yaitu ASEAN SOM, *China-ASEAN Joint Committee on Economic and Trade Cooperation*, *China-ASEAN Joint Science and Technology Committee* dan *ASEAN-Beijing Committee* yang dibentuk pada tahun 1996. Pada tahun 2002, Cina menandatangani "*Declaration of the Code of Conduct of Parties in the South China Sea*", menandakan suatu upaya pembangunan kepercayaan dan kesepahaman yang signifikan di antara Cina dan ASEAN terkait isu sengketa Laut Cina Selatan. Setahun setelah itu, Cina menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation (TAC)* yang menjadi platform untuk mengimplementasikan kerjasama keamanan. Peningkatan hubungan Cina-ASEAN melalui forum-forum dialog utama sebagaimana yang dipaparkan di atas dapat dilihat pada bagan 2.2.



Bagan 2.2 Mekanisme Dialog dan Kerjasama Cina-ASEAN

Sumber: Dikutip dari Lai Foon Wong, "China-ASEAN and Japan-ASEAN Relations during the Post-Cold War Era", dalam *Chinese Journal of International Politics*, Vo. 1, 2007, diakses dari <http://cijp.oxfordjournals.org/cgi/reprint/1/3/373>, tanggal 22 Mei 2008, pukul 08.52 WIB

Dalam rangka menghapus persepsi "*China Threat*" di bidang ekonomi, Cina mempromosikan proposal pembentukan ASEAN-China FTA (ACFTA) untuk dicapai dalam 10 tahun, pada KTT ASEAN-Cina di Bandar Seri Begawan tahun 2001. Tujuan Cina untuk membentuk FTA dengan ASEAN adalah untuk setahun kemudian, pada KTT di Pnom Penh bulan November 2002, para kepala negara ASEAN dan Cina menandatangani *Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation (CEC)* di dalamnya termasuk kerjasama pembentukan FTA.

Kerangka kesepakatan CEC terdiri atas tiga elemen yaitu liberalisasi perdagangan barang, jasa dan investasi, fasilitasi dan kerjasama ekonomi. Pada mekanisme implementasi, kerangka kesepakatan ini juga mencantumkan mekanisme penyelesaian sengketa (*dispute settlement mechanism*). Untuk negara baru anggota ASEAN (CLMV) yang perekonomiannya di bawah ASEAN-6,

kerangka CEC memberikan perlakuan sesuai prinsip *special and differential* (S&D) sebagaimana yang diatur oleh WTO untuk memberikan fleksibilitas dalam menegosiasikan isu-isu yang sensitif. Salah satu elemen yang menonjol dalam kerjasama FTA Cina-ASEAN ini adalah “*early harvest program*” yang merupakan usulan Cina untuk memberlakukan tarif preferensial bagi ekspor ASEAN untuk produk terkait pertanian pada periode awal negosiasi dan di sisi lain tidak memberlakukan perlakuan timbal balik (*reciprocal*) bagi ekspor Cina ke ASEAN, terutama untuk Negara-negara CLMV.⁵⁰ Program *early harvest* ini mencakup produk-produk pertanian yang merupakan sektor andalan negara-negara ASEAN.

Pada tanggal 6 Oktober 2003, ASEAN dan Cina sepakat untuk memberlakukan aturan *Rules of Origin* (ROO) untuk semua produk yang dicakup oleh kesepakatan *early harvest*. Aturan ROO ini sama dengan yang dicakup oleh AFTA, menunjukkan bahwa ROO dalam FTA Cina dengan ASEAN ini relatif lebih sederhana dan cukup liberal.⁵¹ Semua kesepakatan ini berhasil dicapai dalam waktu yang singkat, menunjukkan bahwa kedua belah pihak memiliki motivasi kuat dibalik ACFTA.

Bagi Cina, pembentukan ACFTA didorong oleh motivasi politik dan ekonomi.⁵² Setelah normalisasi hubungan dengan ASEAN, Cina berupaya untuk mengamankan hubungan politiknya dengan ASEAN sekaligus menghapus kekhawatiran ASEAN terhadap tantangan pasar ekspor Cina dan persaingan dalam hal menarik investasi. Dari segi ekonomi, Cina menargetkan ASEAN untuk menjadi pasar bagi produknya dan sumber impor energi dan mineral untuk keperluan industri.

Sebaliknya, ASEAN menyambut proposal Cina dengan pandangan bahwa ASEAN sedang berupaya membangun hubungan yang lebih erat dengan sebuah negara yang sedang menjadi “*the rising power*” dengan segala tantangan dan

⁵⁰ Hank Lim, “Structural Changes and Domestic Reforms in Singapore: Challenges and Implications to Regional Cooperation in ASEAN and East Asia”, dalam Ryokichi Hirono, *Regional Cooperation in Asia, Op Cit.*, hal. 18.

⁵¹ Hadi Soesastro, “Realizing the East Asia Vision”, *CSIS Economic Working Paper Series No. 090*, Februari 2005, diakses dari <http://www.csis.or.id/papers/wpe090>, tanggal 27 Mei 2008, pukul 02.31 WIB.

⁵² Chia Siow Yue, “Potential of Free Trade Agreements to Enhance Regional Cooperation in East Asia, *Op Cit.*, hal. 2

kesempatan yang diberikannya. Bagi ASEAN, Cina adalah negara dengan pasar yang sedang bertumbuh dengan cepat dan merupakan target dari produk barang dan jasa ASEAN. Pasar Cina dapat dianggap sebagai mesin pertumbuhan untuk melengkapi mesin konvensional Jepang yang terus melemah akibat resesi ekonomi Jepang yang berkepanjangan.⁵³

Peningkatan hubungan ASEAN-Cina ini semakin mendorong Jepang untuk merealisasikan proposal EPA dengan ASEAN pada Januari 2002, tiga bulan setelah Cina menyampaikan proposal FTA pada KTT ASEAN di Brunei Darussalam. Reaksi Jepang ini dipandang sebagai respon defensif Jepang terhadap kebijakan Cina di ASEAN.⁵⁴ Jepang mencermati kekuatan pembangunan ekonomi Cina dan peningkatan pengaruhnya yang kuat di kawasan serta kondisi ASEAN yang sedang berupaya meningkatkan daya saing dengan mempercepat integrasi regional dan memperluas skopnya. Oleh karena itu, Jepang harus segera mengambil langkah-langkah untuk menyesuaikan diri dengan situasi ini guna memelihara dan meningkatkan pengaruhnya di ASEAN.⁵⁵

Ketakutan Jepang terhadap Cina disebabkan oleh adanya persepsi bahwa Cina sedang berusaha menjadi *dominant power* di kawasan yang dapat membatasi kebebasan Jepang untuk bertindak. Selama ini, Jepang telah mengalami beberapa kali ketegangan dalam hubungan diplomatiknya dengan Cina. Beberapa kebijakan spesifik Cina yang tidak disenangi oleh Jepang diantaranya⁵⁶: modernisasi dan peningkatan militer Cina; penggunaan 'guilt card' oleh Beijing untuk memeras konsesi ekonomi dan politik dari Jepang (meskipun sudah jarang dilakukan akhir-akhir ini); posisi Cina pada berbagai kerjasama bilateral, perdagangan dan investasi; klaim Cina atas Pulau Senkoku; ancaman Beijing untuk menggunakan militer kepada Taiwan; kemungkinan tes nuklir Cina; dan serangan kapal militer Cina ke perairan Jepang.

Mencermati situasi ini, adalah penting bagi Jepang untuk mulai menyusun kerangka kerjasama yang dapat menjaga kepentingan ekonomi politiknya di

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Naoko Munakata, "Regionalization and Regionalism: The Process of Mutual Interaction", *Ibid.*

⁵⁵ Lai Foon Wong, *Op Cit.*, hal. 391.

⁵⁶ Denny Roy, "Stirring Samurai, Dissaprving Dragon", dalam Michael G. Plummer dan Erik Jones (ed.), *Ibid.*, hal. 72.

kawasan. Dalam hal ini, Jepang harus mengamankan kepentingan bisnisnya di ASEAN sekaligus mempertahankan *power* relatifnya terhadap Cina.

Dari pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa empat konteks lingkungan eksternal di seputar kebijakan ekonomi luar negeri Jepang telah melatarbelakangi pergeseran dalam sikap Jepang terhadap FTA. Stagnansi liberalisasi melalui mekanisme WTO serta menguatnya proliferasi FTA mendorong Jepang untuk memikirkan kembali efek diskriminasi yang muncul akibat ketidakterlibatan Jepang dalam berbagai mekanisme FTA. Sementara itu, realitas interdependensi yang kuat di kawasan Asia Timur dan Tenggara memperkuat asumsi pentingnya regionalisme. Dalam hal ini, Jepang ingin memainkan peran dalam proses integrasi ekonomi di kawasan. Di sisi lain, kebangkitan mesin ekonomi Cina dan potensi ancaman yang dihadapkannya pada Jepang di ASEAN semakin mendorong Jepang untuk segera merealisasikan FTA.

2.2 Tinjauan Konseptual, Ruang Lingkup, dan Tujuan Kebijakan EPA

2.2.1 Tinjauan Konseptual EPA

Kebijakan dasar EPA dikeluarkan pada tanggal 21 Desember 2004 setelah disetujui oleh Dewan Menteri untuk Promosi Kemitraan Ekonomi pada tanggal 21 Desember 2004.⁵⁷ Di dalam kebijakan tersebut disebutkan bahwa kebijakan ini dikeluarkan untuk menghadapi latar belakang pertumbuhan globalisasi ekonomi, berkontribusi kepada perkembangan hubungan ekonomi Jepang sebagaimana pencapaian kepentingan ekonomi sebagai mekanisme untuk melengkapi sistem perdagangan yang berpusat di WTO. Secara simultan, EPA diproyeksikan untuk mempromosikan reformasi struktural di Jepang dan negara mitranya. Selain itu, EPA juga direncanakan EPA dapat berkontribusi pada penciptaan lingkungan internasional yang lebih cepat memberi keuntungan untuk Jepang baik dari poin strategis politik maupun diplomatik melalui pembentukan komunitas Asia Timur.

Dalam *White Paper on International Trade* yang dikeluarkan oleh METI pada tahun 2001, EPA digambarkan sebagai kesepakatan dagang yang melampaui

⁵⁷ MOFA, “Kebijakan Dasar terhadap Promosi Cepat EPA, disetujui oleh Dewan Menteri untuk Promosi Kemitraan Ekonomi”, 21 Desember 2004, diakses dari <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/policy0412.html>, tanggal 2 Januari 2008, pukul 12.01 WIB.

batas-batas eliminasi tarif yang dicakup oleh FTA tradisional dengan menjangkau area baru seperti investasi, kompetisi, digitalisasi prosedur dagang, harmonisasi e-commerce untuk sistem terkait dan fasilitasi pergerakan orang.⁵⁸ Ringkasnya, EPA adalah kerangka kerjasama sama ekonomi yang mencakup dua isu utama: (1) isu tradisional FTA, yakni liberalisasi perdagangan atas produk barang dan jasa; (2) isu-isu baru atau sering disebut juga sebagai “WTO-plus” yang terdiri atas dua kategori yakni Isu Singapura (*Singapore Issues*) dan isu lainnya yang mencakup kerjasama dalam berbagai bidang.

Isu tradisional FTA melibatkan kesepakatan penghapusan hambatan tariff dan nontarif dalam perdagangan barang dan jasa. Isu ini disebut tradisional karena ia merupakan elemen dasar dari negosiasi-negosiasi GATT dan WTO. Pada pertemuan tingkat menteri di Singapura tahun 1996, WTO mendeklarasikan isu-isu baru terkait dengan liberalisasi perdagangan yang kemudian dikenal sebagai Isu Singapura. Isu ini merupakan klausul aturan-aturan baru yang terdiri dari fasilitasi perdagangan, *government procurement*, investasi, dan kebijakan kompetisi. Dengan memasukkan isu-isu ini ke dalam kerangka, EPA menjadi kerangka kerjasama ekonomi yang lebih luas dari FTA di mana ia tidak hanya menyangkut liberalisasi perdagangan, tetapi juga fasilitasi dan kerjasama.

2.2.2 Ruang Lingkup Kebijakan EPA

Sampai tahun 2007, Jepang telah menyepakati EPA dengan ASEAN-6, Mexico, Chile, dan sedang menegosiasikan EPA dengan Vietnam, Korea, Australia, India, dan Swiss.⁵⁹ Selain menekankan pembentukan EPA di wilayah Asia, Jepang juga melakukan upaya untuk mempelajari setiap kemungkinan negosiasi dengan negara/kawasan lain. Dalam mengidentifikasi negara dan kawasan untuk bernegosiasi, pemerintah Jepang mempertimbangkan segala faktor termasuk kondisi ekonomi dan perspektif diplomasi dari negara-negara yang akan menjadi mitra EPA-nya.

⁵⁸ METI (2001), *White Paper on International Trade: Challenges of the Foreign Economic Policy in the 21st Century*, diakses dari <http://www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/gWP0140e.pdf>, tanggal 12 Januari 2008 pukul 01.20 WIB., hal. 223.

⁵⁹ Lihat MOFA, “Free Trade Agreement (FTA) and Economic Partnership Agreement (EPA)”, diakses dari <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html>, tanggal 1 Februari 2008, pukul 13.10 WIB.

Beberapa kriteria dalam mengidentifikasi negara/kawasan yang potensial untuk menjadi FTA/EPA Jepang ditentukan berdasarkan pertimbangan berikut:⁶⁰

1. Penciptaan lingkungan internasional yang menguntungkan untuk Jepang:
 - a. Apakah akan memfasilitasi upaya menuju pembangunan komunitas serta stabilitas dan kesejahteraan di Asia Timur.
 - b. Apakah berkontribusi pada upaya memperkuat kekuatan ekonomi dan menghadang tantangan politis dan diplomatik.
 - c. Apakah memperkuat posisi Jepang dalam negosiasi multilateral, termasuk forum WTO, melalui kemitraan dan kerjasama dengan negara atau kawasan terkait
2. Pencapaian terhadap kepentingan ekonomi Jepang secara keseluruhan:
 - a. Apakah secara substansial akan memperluas dan memfasilitasi ekspor produk industri, pertanian, kehutanan dan perikanan, perdagangan jasa, dan investasi, melalui liberalisasi perdagangan barang dan jasa serta investasi; apakah akan memperbaiki lingkungan bisnis bagi perusahaan Jepang yang beroperasi di negara atau kawasan yang menjadi mitranya, melalui harmonisasi dari berbagai sistem ekonomi seperti perlindungan hak kekayaan intelektual, sebagaimana melalui fasilitasi pergerakan manusia
 - b. Apakah akan mudah untuk menghapus kerugian ekonomi yang diakibatkan tidak adanya EPA/FTA
 - c. Apakah akan berkontribusi pada impor stabil SDA, makanan yang aman dan mudah, dan diversifikasi suppliers
 - d. Apakah akan mempromosikan ekonomi Jepang dan reformasi sosial dan struktural, sehingga membuat aktivitas ekonomi lebih efisien dan kuat; apakah di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan, ia akan mempengaruhi keamanan pangan Jepang upaya reformasi struktural di sektor-sektor ini.
 - e. Apakah akan mempromosikan lebih jauh penerimaan pekerja teknis dan profesional, sehingga menstimulus ekonomi dan masyarakat Jepang dan mempromosikan lebih jauh internasionalisasinya

⁶⁰ *Ibid.*

3. Situasi dari negara mitra dan kemungkinan untuk merealisasikan EPA/FTA:
- a. Produk yang mana yang sulit bagi tiap pihak untuk diliberalisasi melihat pada situasi hubungan perdagangan antara Jepang dan mitranya; apakah kedua pihak mampu untuk memberikan pertimbangan yang tepat untuk kesulitan-kesulitan itu.
 - b. Apakah akan menyebabkan friksi atau masalah dengan negara atau kawasan lain yang mungkin mempengaruhi perdagangan dan investasi.
 - c. Apakah negara mitra mampu mengimplementasikan komitmen WTO dan EPA/FTA
 - d. Apakah FTA yang berfokus pada reduksi tarif dan eliminasi adalah mekanisme terbaik dalam kemitraan ekonomi.

Pemerintah Jepang menekankan untuk memastikan bahwa promosi negosiasi EPA akan memfasilitasi negosiasi Jepang di WTO. Selain itu, untuk mengoptimalkan kapabilitas bernegosiasi, pemerintah berusaha untuk menjalankan negosiasi dan operasi yang lebih efektif, mengembangkan sumber daya manusia yang diperlukan, dan memperluas penggunaan tenaga ahli dalam sektor swasta. Pada November 2002, Jepang secara khusus membentuk Divisi FTA/EPA di dalam Biro Hubungan Ekonomi⁶¹ yang bertugas merencanakan dan membuat strategi komprehensif untuk FTA dan EPA, memastikan respon yang disatukan dan dikoordinasikan, dan menjadi bagian dari delegasi diplomasi Jepang untuk negosiasi EPA.

2.3 Tujuan Kebijakan EPA Jepang

Dalam dokumen “*Japan FTA Strategy*” yang dipublikasikan oleh MOFA⁶², pemerintah Jepang menekankan bahwa FTA dapat memberikan jalan memperkuat kemitraan di wilayah-wilayah yang tidak dicakup oleh WTO dan mencapai liberalisasi di luar level yang yang dapat dicapai di bawah mekanisme WTO. Uni Eropa dan AS telah menjalankan kebijakan yang berorientasi baik

⁶¹ Lihat MOFA, “Launcing of the Headquarters for Promoting of Free Trade Agreements (FTAs) and Economic Partnersgip Agreements (EPAs) and the Establishment of the Division for FTA and EPA, diakses dari <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/launch0211.html>, tanggal 2 Januari 2008, pukul 09.12 WIB.

⁶² MOFA, “Japan FTA Strategy”, Oktober 2002, diakses dari <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/strategy0210.html>, tanggal 2 Januari 2008, pukul 09.30. WIB.

pada WTO maupun kerangka perdagangan regional, sehingga Jepang juga tidak bisa tidak harus mengikuti perkembangan ini.

Dalam *White Paper on International Trade* tahun 2001, METI memaparkan manfaat FTA yang akan diperoleh Jepang, sebagai berikut: (1) FTA bermanfaat untuk mengembangkan aturan perdagangan baru; (2) FTA merupakan mekanisme yang baik untuk memelihara momentum WTO; (3) FTA meningkatkan pengalaman pembangunan sistem internasional; (4) pembentukan FTA dapat meniadakan efek dari tidak adanya FTA itu sendiri; (5) FTA dapat menjadi katalis bagi reformasi struktural domestik.⁶³

Secara umum, FTA dapat memberikan keuntungan ekonomi maupun keuntungan politik dan diplomasi.⁶⁴ Secara ekonomi, FTA dapat menciptakan ekspansi pasar ekspor, peralihan struktur industri menjadi lebih efektif, dan perbaikan lingkungan bisnis agar menjadi lebih kompetitif. Selain itu, FTA membantu mengurangi friksi ekonomi menjadi isu politik dan membantu mengharmonisasikan regulasi dan sistem terkait perdagangan. Dari sisi politik dan diplomasi, FTA meningkatkan kekuatan tawar-menawar Jepang dalam negosiasi di WTO dan hasil dari negosiasi FTA dapat meningkatkan dan mempercepat negosiasi WTO. Pendalaman interdependensi ekonomi akan meningkatkan kepercayaan politik diantara negara-negara yang terlibat dalam FTA, melebarkan pengaruh dan kepentingan diplomasi global Jepang.

Dalam menjalankan strategi FTA-nya, Jepang berpatokan pada dua pertimbangan utama: kesesuaian FTA dengan kesepakatan WTO dan dampak FTA terhadap industri domestik.⁶⁵ Terkait dengan WTO, ada tiga poin yang harus ditegaskan.⁶⁶ Pertama, kewajiban dan peraturan perdagangan tidak boleh lebih restriktif dari peraturan perdagangan sebelum dibentuknya FTA. Kedua, pembentukan FTA harus mencakup penghapusan kewajiban dan peraturan restriktif lainnya sesuai dengan prinsip *substantially all trade*. Ketiga, liberalisasi melalui FTA harus dicapai dalam waktu 10 tahun, paling sedikit dalam hal prinsip. Rujukan dari *substantially all trade* menunjukkan secara tidak langsung bahwa

⁶³ METI (2001), *Ibid.*, hal. 223-226.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

negara-negara harus mencapai standar liberalisasi yang sebanding dengan standar internasional dalam hal volume perdagangan (misalnya, NAFTA rata-rata 99%, FTA Mexico-EU rata-rata 97% dan Jepang adalah 95%).

Bagi Jepang, tujuan utama dari strategi FTA ini adalah meningkatkan struktur industrial Jepang. Namun demikian, beberapa isu liberalisasi dapat berefek sensitif secara politis. Oleh karena itu, Jepang hanya akan mengakomodasi isu-isu yang terkait langsung dengan reformasi ekonomi dan peningkatan daya saing Jepang secara keseluruhan.

Pergeseran Jepang ke strategi FTA dirancang untuk memenuhi strategi ekonomi regionalnya dalam beberapa cara. Pertama, FTA memungkinkan Jepang untuk terus mempromosikan liberalisasi ekonomi di Asia Timur yang konsisten dengan permintaan globalisasi dalam sebuah model yang dikontrol dan bertemu dengan permintaan ekonomi pembanguna Jepang maupun ASEAN.⁶⁷ Melalui EPA, Jepang dapat lebih mengontrol arah dan jalan menuju liberalisasi ekonomi domestiknya daripada melalui kerangka multilateral yang mewajibkan timbal balik (prinsip *reciprocity*) yang lebih besar.

Model kerjasama EPA sangat menguntungkan bagi Jepang karena ia memungkinkan Jepang untuk tetap mempertahankan langkah proteksi untuk sektor ekonomi tertentu, sementara secara simultan menegosiasikan langkah-langkah liberalisasi tertentu yang memungkinkannya untuk menarget sektor spesifik yang dirasakannya memerlukan kompetisi yang lebih besar dan reformasi struktural.⁶⁸

Lebih jauh, EPA bilateral juga memberi keuntungan dalam hal kontrol terhadap strategi pembangunan ASEAN dan tatanatan produksi di Asia Timur dan Tenggara. Negosiasi EPA selalu melibatkan langkah-langkah kerjasama yang lebih luas dari sekedar EPA. Dalam kerangka itu, paket-paket kerjasama sering ditopang oleh paket ODA untuk memilih sektor industri dan proyek integrasi.⁶⁹ Hal ini mengindikasikan bahwa kepentingan Jepang tidak hanya liberalisasi perdagangan tetapi memperkuat integrasi antara Jepang dengan ASEAN dalam cara yang sama dengan pada masa sebelum Krisis Asia 1997.

⁶⁷ Glenn D. Hook dkk., *Op Cit.* hal, 245.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

Dari konsep dan tujuan EPA yang telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa Jepang sangat berhati-hati dalam mengartikulasikan kebijakan FTA-nya. Dalam hal ini, kebijakan FTA Jepang dijaga agar tetap sejalan dengan metodologi dan bahasa regionalisme WTO.⁷⁰ Agar kebijakan FTA ini sejalan dengan kebijakan tradisional Jepang yang berorientasi WTO, MOFA memformulasikan konsep “*multilayered trade policy*” di mana aktivitas regional dan bilateral dapat dilakukan sebagai penguat atau pelengkap mekanisme multilateral. Hal ini menunjukkan bahwa Jepang menggunakan EPA sebagai alat untuk mendorong liberalisasi di berbagai level, apakah itu bilateral maupun regional. Dengan kata lain, EPA telah menjadi instrumen kebijakan ekonomi luar negeri Jepang.

⁷⁰ Michael Sutton, *Op Cit.*, hal. 128.

BAB 3

KEPENTINGAN JEPANG DALAM EPA DENGAN INDONESIA

Pembahasan pada bab sebelumnya telah memberikan kerangka untuk memahami latar belakang dan tujuan dari kebijakan EPA Jepang. Pada bab ini, pembahasan akan difokuskan pada upaya membedah implementasi kebijakan EPA Jepang dalam IJEPA dan mengidentifikasi kepentingan Jepang di dalamnya. Pembentukan IJEPA sangat terkait dengan pembentukan *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership* (AJCEP). Oleh karena itu, pembahasan mengenai kepentingan Jepang dalam IJEPA harus dilihat dalam konteks kepentingan Jepang dalam AJCEP atau lebih umum lagi kepentingan Jepang di Asia Tenggara. Dalam konteks ini, kepentingan Jepang dalam IJEPA terkait erat dengan strategi sistematisasi zona bisnis Asia, yang berfokus pada upaya menuju liberalisasi pasar ASEAN, yang ditempuh dengan pembentukan AJCEP.

Dalam konteks bilateral, kepentingan Jepang dalam IJEPA juga harus dilihat dari karakter hubungan bilateral Jepang dengan Indonesia. Dalam hal ini, hubungan industrial dan dependensi Jepang terhadap pasokan LNG dari Indonesia menjadi pondasi penting dibentuknya IJEPA.

Bab ini akan menguraikan kedua argumentasi di atas ke dalam empat sub bab utama. Sub bab pertama akan membedah kepentingan Jepang dalam IJEPA dalam konteks regional. Sub bab ini terbagi ke dalam tiga sub sub bab yang akan membahas hubungan ekonomi Jepang-ASEAN, *Japan's Asia Strategy* dan pembentukan AJCEP. Sub bab selanjutnya akan mengelaborasi kepentingan Jepang dalam IJEPA dalam konteks bilateral. Sub bab ini dibagi ke dalam tiga bagian yang akan membahas signifikansi ikatan bilateral kedua Indonesia-Jepang yang menjadi fondasi bagi ditempanya suatu hubungan kemitraan melalui kerangka EPA ini, dilanjutkan dengan analisis substansi dan implikasi dari pembentukan IJEPA.

3.1 Kepentingan Jepang dalam IJEPA dalam Konteks Regional ASEAN

Untuk memahami kepentingan Jepang dalam EPA dengan Indonesia, kita perlu melihat signifikansi ASEAN bagi Jepang kemudian melihat substansi dan implikasi kebijakan EPA Jepang dalam konteks hubungan strategis Jepang dengan

ASEAN.

3.1.1 Hubungan Ekonomi Jepang-ASEAN

Jepang dan Negara-negara anggota ASEAN telah menjalankan hubungan ekonomi politik yang cukup lama sampai tahun 1970-an, tetapi dengan suatu selubung psikologis yang tidak mengenakan di kedua belah pihak. Meskipun Jepang merupakan mitra ekonomi yang penting bagi negara-negara ini, pengalaman pernah dijajah oleh Jepang membuat sikap mereka lebih kaku dan hati-hati terhadap setiap kebijakan Jepang. Sebagaimana yang diakui oleh PM Fukuda¹:

“Diplomacy toward Southeast Asia until now was contact through money and goods. It was not contact based on the policy of good friends acting for mutual benefit. Even when viewed from our country, there was the impression of economic aggression and arrogant manners. And it was symbolized by the expression economic animal”. (Nihon Keizai, 5 Aug. 1977)

Menyadari citra negaranya yang buruk, PM Fukuda mengeluarkan doktrin Fukuda pada 18 Agustus 1977, menandakan dimulainya suatu hubungan yang positif antara Jepang dengan ASEAN.² Salah satu poin penting dari Doktrin Fukuda adalah komitmen Jepang untuk menjadi “mitra yang seimbang” dan “berjalan bersama dengan ASEAN”. Poin ini menegaskan komitmen Jepang untuk tidak akan berusaha menjadi anggota yang dominan dalam konstelasi Asia dan akan menerima anggota-anggota lainnya sebagai mitra yang sejajar. Juga terdapat pernyataan implisit dari kata kesejajaran ini yakni hasrat Jepang untuk mengakhiri citranya sebagai “hewan ekonomi”.³

Pasca Doktrin Fukuda, hubungan ekonomi Jepang-ASEAN memang mengalami peningkatan. Ketiga pesan di atas disokong oleh janji Fukuda untuk memenuhi permintaan ASEAN atas pinjaman US\$ 1 milyar untuk digunakan dalam pengembangan lima proyek utama intra-regional ASEAN⁴ serta

¹ William W. Haddad, “Japan, The Fukuda Doctrine, and ASEAN”, dalam *Contemporary Southeast Asia*, Volume 2 No.1, Juni 1980, hal. 12

² Sueo Sudo, “From Fukuda to Takeshita: A Decade of Japan-ASEAN Relations”, *Contemporary Southeast Asia*, Volume 10, No. 2, September 1988, hal. 1

³ William Haddad, *Op Cit.*

⁴ Kelima proyek itu adalah dua barik urea masing-masing satu di Indonesia dan di Malaysia, sebuah pabrik superfosfat di Filipina, sebuah pabrik bubuk soda di Thailand, dan sebuah pabrik

mengandalkan ODA-nya (baik secara kuantitatif maupun kualitatif) untuk Negara-negara ASEAN antara tahun fiskal 1977 dan 1982.⁵ Pada tahun-tahun selanjutnya, Jepang menjadi mitra ekonomi utama ASEAN setelah AS.

Pesatnya perkembangan hubungan ekonomi Jepang-ASEAN diperlihatkan oleh meningkatnya hubungan perdagangan seiring dengan semakin meningkatnya ekspansi FDI dan ODA Jepang ke ASEAN. Dalam periode sebelum tahun 1989, terdapat hubungan perdagangan yang signifikan antara Jepang dengan ASEAN di mana Jepang mengalami defisit perdagangan terhadap ASEAN. Defisit ini terjadi karena pada saat itu Jepang melakukan impor bahan baku dan sumber energi secara besar-besaran dari ASEAN untuk mendukung ekspansi industrinya.⁶

Namun pada periode sejak tahun 1989, Jepang mulai mengalami surplus perdagangan dan jumlahnya terus meningkat. Surplus terutama disumbangkan dari ekspor mesin-mesin berteknologi yang merupakan barang modal. Sejalan dengan semakin Bergeraknya ASEAN ke level pembangunan ekonomi yang bertumpu pada industrialisasi, permintaan terhadap barang-barang modal meningkat tajam. Impor ASEAN terhadap barang modal meningkat dari 15,5 juta US\$ di tahun 1987 menjadi 76,6 juta US\$ di tahun 1996 (lihat Tabel 3.1).

mesin diesel di Singapura. Namun demikian, kredit yang dijanjikan bersifat kondisional dan jangka waktu pemberian pinjaman juga tidak jelas karena Jepang tidak terlalu yakin dengan keberhasilan dan prospek jangka panjang dari proyek-proyek tersebut. Meskipun demikian, realisasi ODA Jepang justru menjadi krusial bagi ASEAN. Lihat *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Ang Beng Kiat, *et. al.*, "The Geese Flying South," dalam Tan Teck Meng *et. al.* (ed.), *Japan-ASEAN Relations: Implications for Business*, (Singapore: Prentice-Hall, 1998), hlm. 35.

Tabel 3.1 Ekspor ASEAN ke Jepang (dalam juta US\$)

Produk	1987	1995	% Perubahan
Produk Makanan	2,018.00	5,537.40	174.4
Bahan Tekstil	58.2	77	32.3
Biji Logam	785.5	1,768.90	125.2
Bahan Mentah	3,257.40	3,733.50	14.6
Bahan Bakar mineral	9,193.30	10,003.20	8.8
Bahan Kimia	501.50	1,171.50	133.6
Mesin dan Peralatan	561.30	13,479.70	2301.5
Lain-lain	2,020.40	9,325.60	361.6
Total	18,395.60	54,096.90	145.1

Sumber: Ministry of Finance (1996), dikutip dari Ang Beng Kiat, *et. al.*, "The Geese Flying South," dalam Tan Teck Meng *et. al.* (ed.), *Japan-ASEAN Relations: Implications for Business*, (Singapore: Prentice-Hall, 1998), hlm. 32. (telah diolah kembali)

Di sisi lain, nilai impor Jepang atas bahan mentah dan bahan bakar minyak menurun dari 67,7% di tahun 1987 menjadi 28,3% dari impor keseluruhan di tahun 1995 sementara nilai impor barang intermediet seperti mesin dan alat-alat elektronik justru meningkat tajam (lihat Tabel 3.2.). Hal ini menunjukkan adanya pergeseran fundamental dari hubungan perdagangan Jepang-ASEAN di mana barang manufaktur dan intermediet semakin menjadi produk yang semakin penting dalam perdagangan Jepang-ASEAN. Di samping itu, struktur ekspor-impor ini juga menunjukkan bahwa ketika ekonomi ASEAN semakin maju secara teknologi, pembagian kerja vertikal telah tercipta dengan Jepang berada pada posisi puncaknya, sebagaimana yang dihipotesiskan oleh Teori Angsa Terbang (*the Flying Geese Theory*)⁷.

⁷ The Flying Geese adalah model yang sering digunakan untuk menggambarkan siklus dari berbagai industri dalam pembangunan ekonomi, menggambarkan perubahan dinamis dalam struktur industri dan menjelaskan pergeseran industri dari satu negara ke negara lain. Model ini menjelaskan bahwa perubahan komposisi komoditas perdagangan di Asia mengikuti suatu tahap yang diawali dari produksi komoditas primer, lalu ke industri manufaktur, hingga ke industri barang modal dan padat teknologi. *Ibid.*, hal. 19.

Tabel 3.2 Impor ASEAN dari Jepang (dalam juta US\$)

Produk	1987	1995	% Perubahan
Produk Makanan	153.30	273.70	78.6
Bahan Tekstil	558.1	1,036.70	85.8
Bahan Kimia	1,373.00	5,302.00	286.1
Manufaktur non-logam	261.00	1,265.60	384.9
Produk logam	2,148.10	7,335.90	241.5
Mesin dan Peralatan	9,859.70	56,149.00	569.5
Lain-lain	1,180.70	5,217.30	341.9
Total	15,533.90	76,580.30	393

Sumber: Ministry of Finance (1996), dikutip dari Ang Beng Kiat, *et. al.*, "The Geese Flying South," dalam Tan Teck Meng *et. al.* (ed.), *Japan-ASEAN Relations: Implications for Business*, (Singapore: Prentice-Hall, 1998), hlm. 33. (telah diolah kembali)

Aktivitas FDI Jepang di ASEAN juga berkontribusi pada penciptaan struktur di atas. Pada tahun 1970-an, FDI Jepang berkonsentrasi pada proyek-proyek industri substitusi impor di bawah berbagai kebijakan pembangunan ekonomi ASEAN yang diadopsi oleh kebanyakan negara-negara anggotanya.⁸ Sumber arus modal dari Jepang ini terutama disediakan oleh konglomerat papan atas Jepang atau MNCs seperti Sumitomo, Mitsubishi, Toyota, Minea dan Matsushita.⁹ Investasi di ASEAN umumnya dalam bentuk *joint ventures* dan biasanya dibangun dari hubungan *principal-distributor* ketika negara *host* menaikkan hambatan tarif dan menentukan mayoritas lokal pembagian saham untuk proyek perakitan dan manufaktur.

Setelah pecahnya gelembung ekonomi Jepang di awal tahun 1990-an¹⁰, perekonomian global mengalami perlambatan dan begitupun aktivitas FDI Jepang. Namun demikian, investasi Jepang di ASEAN mencapai US\$ 4.1 juta dollar dan terus bertahan pada level itu hingga tahun 1993.¹¹ Pada tahun 1995, pangsa Asia untuk FDI Jepang mencapai 24%, menempatkannya sebagai penerima FDI Jepang kedua terbesar di dunia. Sementara ASEAN menikmati

⁸ Gracia Serra *et. al.*, "The Role of Japan's Foreign Direct Investment in ASEAN and Regional Economies", dalam *Ibid.*, hal. 52.

⁹ *Ibid.*, hal. 53.

¹⁰ Pecahnya gelembung ekonomi Jepang terjadi pada tahun 1990-an sebagai akibat kolapsnya nilai saham pasar dan inflasi harga real estate.

¹¹ *Ibid.*, hal. 55

rata-rata 10.2% per tahun dari total FDI Jepang.¹² Pada periode ini, baik Indonesia maupun Thailand menguasai 54.4% dari total US\$ 14.2 juta FDI Jepang untuk sektor manufaktur di ASEAN, khususnya industri kimia dan listrik/elektronik.¹³

FDI Jepang di industri elektronik berkontribusi pada penciptaan pembagian kerja baru bersamaan dengan garis produksi dan proses yang dilakukan oleh anak-anak perusahaan di lokasi yang berbeda.¹⁴ Formasi jaringan diantara industri-industri cabang telah menciptakan perdagangan intra-perusahaan dan menjadi faktor utama yang berkontribusi pada perdagangan intra-regional di kawasan Asia.¹⁵ Begitupun dengan industri otomotif. Toyota misalnya, memiliki pabrik terbesar yang berlokasi di Thailand, memproduksi blok-blok mesin *gasoline* di Indonesia, roda kemudi (*power steering wheels*) di Malaysia, suku cadang transmisi dan *velocimeter* di Filipina serta suku cadang mesin diesel dan *auto-body stamping* di Thailand.¹⁶ Pembagian kerja horizontal ini menjadi karakter khas dari aktivitas bisnis perusahaan Jepang di Asia Tenggara. Terkait dengan ini, kombinasi aktivitas FDI dan perdagangan Jepang telah menciptakan suatu pola pembagian kerja horizontal yang berfokus pada sektor utamanya adalah industri elektronik/listrik dan otomotif.

Pasca Krisis Asia 1997, proporsi FDI Jepang untuk ASEAN-4 mengalami pasang surut, tetapi masih terhitung signifikan dengan menempati posisi ketiga setelah Cina dan NIEs (*New Industrialized Economies*) (lihat Tabel 3.3.). Struktur bisnis Jepang di kawasan pun semakin menunjukkan pendalaman dan hubungan spesialisasi antara Jepang dengan negara-negara mitranya di Asia termasuk ASEAN. Dalam hal ini, keuntungan komparatif ASEAN bertahan pada produk dan produk intermediet seperti mesin dan peralatan pemrosesan logam, komponen

¹² *Ibid.*, hal 56

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ang Beng Kiat, *Op Cit.*, hal. 37.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ F Kimura dan M. Ando, "International Production/Distribution Networks and FTAs", dalam Harvie C, F Kimura dan H-H Lee, *New East Asian Regionalism*, (Edward Elgar, 2005), hal. 73, seperti yang dikutip oleh Suthipand Chiratviat, "Japan-Thailand EPA: Problems and Future", Makalah yang disampaikan pada JSPS (Kyoto University)-NRCT (Thammasat University) Core University Program Conference 2006 "Emerging Developments in East Asia FTA/EPAs", 27-28 Oktober 2006, Kanbaikan Hall, Doshisha University.

elektronik (semikonduktor dll.), besi dan baja, logam non-besi dan komponen auto.¹⁷

Tabel 3.3 FDI Jepang di Asia (BoP Basis, Net Flow dalam juta dolar AS)

Negara Tujuan	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Asia	2,132	7,797	8,177	5,028	10,531	16,188	17,167	19,388
China	934	2,158	2,622	3,980	5,863	6,575	6,169	6,218
Asia NIES	-686	2,459	3,001	31	1,873	4,902	3,893	6,039
Hong Kong	-132	496	229	-62	491	1,782	1,509	1,131
Taiwan	-107	361	451	217	473	828	491	1,373
R.Korea	1,074	650	437	333	771	1,736	1,517	1,302
Singapore	-1,521	951	1,884	-457	138	557	375	2,233
ASEAN4	1,684	2,920	2,166	773	2,534	4,276	6,038	5,007
Thailand	593	1,594	528	678	1,867	2,125	1,984	2,608
Indonesia	585	481	307	484	498	1,185	744	1,030
Malaysia	-4	570	257	-504	163	524	2,941	325
Philippines	510	275	1,074	114	6	442	369	1,045

Sumber: dibuat oleh JETRO dari Ministry of Finance, Balance of Payments Statistics dan Bank of Japan, Foreign Exchange Rate, "Japan Outward and Inward Foreign direct Investemnet", Diakses dari <http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>, tanggal 12 Juni 2008, pkl.08.30 WIB.

Laporan METI dalam WPIT 2003 menyatakan bahwa terdapat tendensi dari perusahaan-perusahaan Jepang untuk mempertahankan bisnis di ASEAN 4 yang terutama kuat dalam industri otomobil, listrik dan elektronik. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa industri-industri tersebut merupakan investasi langsung dan memiliki karakter pasar yang signifikan.¹⁸

Dari pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa hubungan ekonomi dengan ASEAN memiliki arti yang signifikan bagi Jepang. Aktivitas FDI Jepang memiliki kaitan yang sangat kuat dengan aktivitas perdagangan Jepang di Asia. Investasi Jepang berefek pada pola perdagangan di kawasan ini.¹⁹ Pabrik-pabrik Jepang (terutama di sektor industri otomotif dan elektronik) membangun jaringan

¹⁷ METI, *White Paper on International Trade 2003*, hal. 147-150, dikases dari <http://www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/gIT0342e.pdf>, tanggal 20 Juni 2008, pkl. 07.05 WIB.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 155.

¹⁹ William W. Grimes, "Japan's Interneational Relations: The Economic Dimensions", dalam Samuel S. Kim, *The International Relations of Northeast Asia*, (USA: Rowman & Littlefield Publisher Inc., 2004), hal. 186.

produksi regional di mana berbagai komponen diproduksi di beberapa negara berbeda menurut keuntungan komparatifnya lalu dirakit di Jepang atau di negara lain kemudian dijual baik di pasar regional maupun global. Mempertimbangkan intensitas dan struktur perdagangan Jepang dengan ASEAN dan hubungannya dengan aktivitas FDI Jepang di ASEAN, banyak pihak yang menilai bahwa Jepang sesungguhnya tengah mengimplementasikan sebuah strategi produksi regional di Asia atau yang sering diistilahkan sebagai *Japan's Asia Strategy*.

3.1.2 *Japan's Asia Strategy*: Hubungan FDI dengan ODA

Japan's Asia Strategy atau Strategi Asia Jepang bermula dari suatu peristiwa yang dikenal di kalangan Jepang dengan istilah *endaka*.²⁰ Pasca *endaka*, Jepang mulai merancang strategi peningkatan ekonomi dengan cara meningkatkan ekspansi ekspor dengan memanfaatkan sumber daya modal yang besar dan teknologi yang superior untuk menciptakan sebuah ekonomi Asia Timur yang terintegrasi dengan dan didominasi oleh Jepang.²¹ Strategi Asia ini dijalankan dengan memanfaatkan dan mengintegrasikan aktivitas investasi asing langsung (FDI) dan kebijakan ODA Jepang di negara-negara di kawasan Asia Timur dan Tenggara.

Pemberian ODA untuk Asia Timur memiliki tujuan politis dan strategis yang jelas. ODA digunakan sebagai pengganti kekuatan militer dan membantu untuk menggiring negara-negara di kawasan ke dalam hubungan interdependensi dalam dalam bidang ekonomi dan politik. Bantuan perbaikan sering diberikan dalam bentuk ekspor barang-barang teknologi yang sudah kuno dan alat-alat industri (*industrial plant*), yang memungkinkan perusahaan Jepang untuk memasuki pasar Asia Tenggara, dan menciptakan keterikatan (*linkages*) ekonomi antara negara-negara ini dengan Jepang.²²

Sejak itu, kepentingan ekonomi ODA Jepang dijalankan dengan mengikatkan ODA pada mekanisme pembelian barang dan jasa, terutama dalam proyek-proyek infrastruktur besar, ODA Jepang juga banyak melibatkan

²⁰ *Endaka* adalah istilah dalam bahasa Jepang untuk apresiasi substansial yen yang terjadi pasca ditandatanganinya Perjanjian Plaza tahun 1985. Lihat Robert Gilpin, *Op Cit.*, hal. 267.

²¹ *Ibid.*, hal. 269.

²² *Ibid.*

perusahaan-perusahaan Jepang yang beroperasi di negara penerima ODA Jepang. Hal ini kemudian membuat ODA Jepang dapat dilihat sebagai penyokong penetrasi pasar Asia Timur oleh perusahaan Jepang. METI sendiri sering menyebut ODA sebagai alat untuk meningkatkan integrasi vertikal dari ekonomi di kawasan ke dalam ekonomi Jepang dalam rangka menciptakan pembagian tenaga kerja di kawasan (*internasional division of labour*).²³

Aktivitas perusahaan multinasional di atas didukung oleh pemerintah Jepang. Ekspansi perusahaan Jepang di kawasan telah menciptakan “*regional production alliances*” (aliansi produksi regional) yang tersusun atas perusahaan induk Jepang. Anak-anak perusahaan Jepang yang tersebar di negara-negara di kawasan, dan perusahaan local negara *host*.²⁴ Perusahaan multinasional dan ODA Jepang menciptakan dampak pada pola perdagangan, arus investasi dan interdependensi keuangan di kawasan Asia Pasifik. Ini menunjukkan besarnya kepentingan Jepang terhadap perekonomian di kawasan. Hal ini diperkuat pula dengan fakta bahwa Jepang dan perusahaannya mengimplementasikan strategi yang sengaja (*deliberate*) dirancang untuk menciptakan sebuah pembagian kerja vertikal di bawah kepemimpinan Jepang.

Dengan dasar pemikiran ini, paradigma “Strategi Asia” menjadi lensa yang paling mudah digunakan untuk mengamati setiap kebijakan ekonomi Jepang di kawasan Asia. Selanjutnya kita akan melihat bagaimana pendekatan ini dapat menjelaskan kebijakan Jepang membentuk CEP dengan ASEAN.

3.1.3 Pembentukan AJCEP

3.1.3.1 Prinsip dan Tujuan AJCEP

Pada bulan Januari 2002, PM Junichiro Koizumi menyampaikan inisiatif Jepang untuk membangun kemitraan ekonomi dengan ASEAN. Inisiatif yang berjudul “*Initiative for Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership*” ini disampaikan oleh Koizumi di Singapura setelah menandatangani *Japan-Singapore Economic Partnership Agreement*. Pada pertemuan tingkat menteri ASEAN+Japan di Yangoon bulan April 2002, kedua belah pihak sepakat

²³ Lihat Robert Gilpin, *The Challenge Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, *Op Cit.*, hal. 272.

²⁴ *Ibid*

untuk menggali potensi kerja sama dalam kerangka bilateral Jepang-ASEAN sekaligus mengkaji wilayah-wilayah dan kerangka kerja sama yang mungkin dilakukan antara Jepang dengan seluruh ASEAN.

Inisiatif Jepang ini tidak dapat dilepaskan dari faktor peningkatan hubungan diplomatik Cina di ASEAN. Pembentukan FTA Cina-ASEAN yang berjalan dengan mulus dan penandatanganan TAC oleh Cina membuka mata Jepang terhadap potensi kekuatan pengaruh Cina di kawasan ASEAN. Mempertimbangkan situasi ini, Jepang kemudian berupaya membuat sebuah kerangka yang dapat mempertahankan seluruh ASEAN dalam wilayah genggamannya.²⁵

Selanjutnya, pada KTT ASEAN-Jepang di Phnom Penh tanggal 5 November 2002, kedua belah pihak sepakat untuk menetapkan langkah-langkah bagi realisasi Kemitraan Ekonomi Komprehensif (*Comprehensive Economic Partnership/CEP*), termasuk elemen FTA yang harus dilengkapi dalam jangka waktu 10 tahun. Pada KTT itu pula PM Koizumi menyatakan bahwa Jepang akan mengadopsi pendekatan dua level (*two-track approach*) yakni negosiasi EPA di tingkat bilateral antara Jepang dengan negara-negara anggota ASEAN dan negosiasi di tingkat regional antara Jepang dengan ASEAN sebagai sebuah kelompok.

Penekanan pada upaya negosiasi bilateral ini juga dicantumkan dalam "*Tokyo Declaration for the Dynamic and Enduring Japan-ASEAN Partnership in the New Millenium*" yang menyatakan karakter fleksibel dari kerja sama EPA bilateral yakni EPA memungkinkan perlakuan khusus dan berbeda untuk setiap negara anggota ASEAN dengan mempertimbangkan level ekonomi dan sektor-sektor yang sensitif di Jepang maupun di tiap-tiap negara anggota ASEAN.²⁶

Pada KTT ASEAN-Jepang di bulan November 2002, Pada tanggal 8 Oktober 2003 di Bali, Jepang dan ASEAN menandatangani kerangka CEP (*Framework for Comprehensive Economic Partnership*) yang berisi sejumlah prinsip berikut²⁷:

²⁵ Maki Aoki, *Op Cit.* hal, 11

²⁶ MOFA, "Tokyo Declaration for the Dynamic and Enduring Japan-ASEAN Partnership in the New Millenium", *Ibid.*.

²⁷ MOFA, "Framework for Comprehensive Economic Partnership between Japan and Association of South East Asian Nations", diakses dari

- 1) CEP ASEAN-Jepang harus melibatkan semua negara anggota ASEAN dan memasukkan sejumlah besar sektor yang berfokus pada aktivitas liberalisasi, fasilitasi dan kerja sama dengan memperhatikan prinsip timbal balik, transparansi dan keuntungan bersama;
- 2) Integritas, solidaritas dan integrasi ASEAN akan menjadi pertimbangan dalam merealisasikan CEP ASEAN-Jepang;
- 3) Kesepakatan harus konsisten dengan aturan dalam Kesepakatan WTO;
- 4) Prinsip perlakuan khusus dan berbeda (*Special & Differential*) harus diberikan kepada anggota ASEAN karena adanya perbedaan level pembangunan ekonomi diantara mereka;
- 5) Fleksibilitas harus diberikan dalam menetapkan sektor-sektor yang sensitif baik bagi ASEAN maupun Jepang;
- 6) Implementasi lebih cepat untuk kerjasama bantuan teknis dan pembangunan kapasitas di sektor-sektor yang memberikan keuntungan lebih cepat.

Di dalam kerangka kesepakatan ini disebutkan juga tujuan CEP yaitu²⁸: (1) meningkatkan integrasi ekonomi Jepang dan ASEAN melalui CEP; (2) meningkatkan daya saing Jepang dan ASEAN di pasar dunia melalui penguatan hubungan kemitraan; (3) secara progresif meliberalisasi dan memfasilitasi perdagangan barang dan jasa serta menciptakan rezim investasi yang liberal dan transparan; (4) menggali wilayah-wilayah baru dan mengembangkan ukuran-ukuran yang tepat untuk kerja sama dan integrasi ekonomi yang lebih lanjut; (4) memfasilitasi integrasi ekonomi dari negara-negara anggota baru ASEAN dan menjembatani perbedaan pembangunan ekonomi diantara negara-negara anggota ASEAN.

Untuk merealisasikan tujuan-tujuan di atas, langkah-langkah implementasi segera dirancang agar meliputi bantuan teknis dan pembangunan kapasitas bagi ASEAN untuk memperbaiki daya saing, fasilitasi dan promosi perdagangan dan investasi, dialog kebijakan perdagangan dan investasi, dialog sektor bisnis, fasilitasi mobilitas pekerja bisnis, pertukaran dan kompilasi data yang relevan

<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv0310/framework.html>, tanggal 31 Januari 2008, pukul 10.36 WIB.

²⁸ *Ibid.*

seperti tarif bea dan statistik perdagangan bilateral, serta lingkup lainnya yang dapat mempercepat keuntungan bersama.²⁹

3.1.3.2 Motivasi Ekonomi Jepang dalam AJCEP

Seiring dengan semakin pesatnya globalisasi, Jepang berupaya untuk meningkatkan daya saing perusahaan-perusahaannya dan menjaga agar perusahaan mereka tetap mampu menghasilkan keuntungan yang dapat menstimulus perekonomian Jepang. Mengingat tingginya derajat interdependensi dan semakin fokusnya Jepang pada aktivitas bisnis di Asia Timur, negara ini merasa perlu untuk membangun sistem yang mampu mempertahankan pertumbuhan bisnisnya dan memperkuat sumber profitnya di kawasan ini.³⁰ Dalam WPIT tahun 2003, Jepang menggunakan istilah “sistematisasi zona bisnis Asia Timur” untuk menggambarkan upaya tersebut.

Sistematisasi zona bisnis yang dimaksud oleh Jepang ini pada dasarnya adalah upaya penghapusan hambatan lintas negara (liberalisasi) serta upaya implementasi harmonisasi sistem lintas-negara. Harmonisasi yang dimaksud di sini adalah harmonisasi sistem liberalisasi berdasarkan aturan-aturan yang akan direalisasikan melalui sistem perdagangan multilateral yang berfokus pada WTO. Terkait dengan ini, Jepang menekankan bahwa upaya yang paling mampu merealisasikan hal ini adalah melalui upaya di level bilateral. Dari persepektif ini, Jepang menekankan pentingnya untuk mengkoordinasikan upaya multilateral, regional dan bilateral untuk mencapai realisasi sistematisasi regional di Asia Timur.

Sistematisasi penghapusan biaya transaksi regional akan berkontribusi pada keamanan dan kepastian keuntungan bagi perusahaan-perusahaan Jepang, sehingga dapat meningkatkan nilai perusahaan Jepang dan memperbaiki batas kompetitifnya dalam konteks global.³¹ Selain itu, sistematisasi ini akan menyediakan sarana bagi vitalisasi ekonomi Jepang melalui peningkatan nilai saham.³²

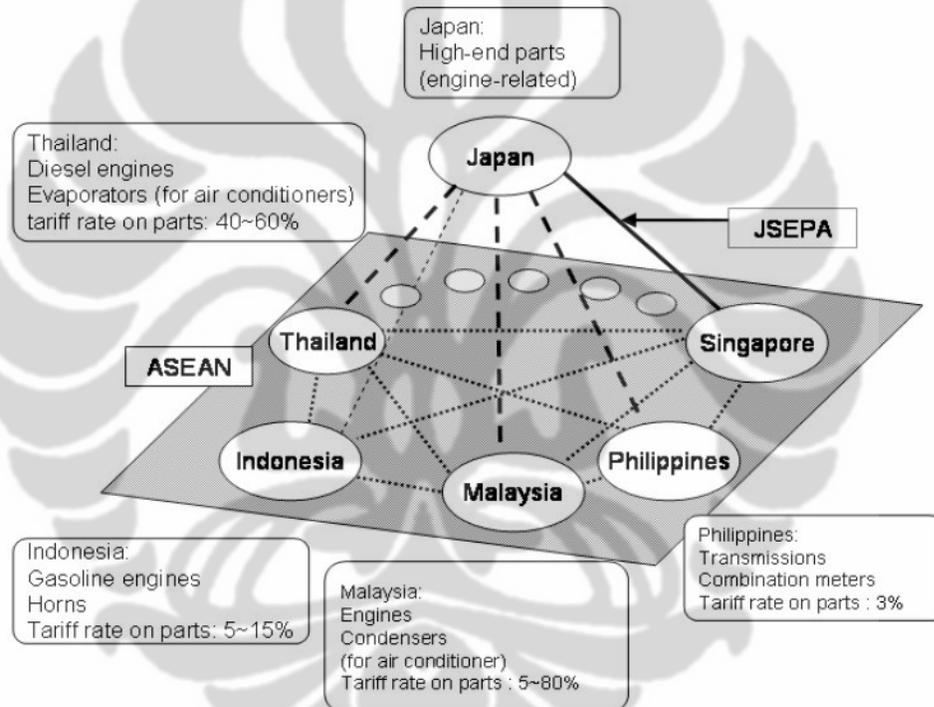
²⁹ *Ibid.*

³⁰ METI (2003), *Op Cit.*, hal. 299.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, hal. 300

Pada awal tahun 2003, staf METI mengorganisasikan sebuah kelompok kajian untuk menganalisa kondisi sektor bisnis Jepang, terutama dalam sistem pembagian kerja internasional dari industri manufaktur Jepang di Asia Timur, dan kebutuhan terhadap EPA di Asia. Hasil kajian kelompok yang bernama *Study Group for East Asian Business Strategy* (SGEABS) ini menonjolkan ekspansi perdagangan barang setengah jadi antara Jepang dan ekonomi ASEAN, menekankan kebutuhan untuk meningkatkan sebuah sistem Asia yang lebih optimal dalam hal suplai, produksi, distribusi, dan pemasaran, untuk memaksimalkan keuntungan (lihat bagan 3.1).³³



Source: METI (2003: 186).

Bagan 3.1 Sistem Suplai “ASEAN Optimum” dalam Industri Otomotif

Sumber: Maki Aoki, 'New Issues in FTAs: The Case of Economic Partnership Agreements between Japan', makalah yang disampaikan pada APEC Study Centers Consortium Meeting, Viña del Mar, Chile, 26 -29 Mei 2004, diakses dari <http://www.pecc.org/trade/papers/valparaiso-2004/aoki.pdf>, tanggal 18 Mei 2008, pukul 01.23 WIB.

Bagan ini menggambarkan proyeksi sistem suplai optimal industri Jepang yang hanya dapat dicapai jika dua elemen pentingnya terpenuhi: *pertama*,

³³ Maki Aoki, *Op Cit.*, hal. 12

langkah-langkah peningkatan ekonomi seperti liberalisasi perpindahan buruh, perbaikan prosedur kepabeanan dan penghapusan hambatan bagi investasi asing; *kedua*, penghapusan tariff untuk barang-barang intermediet.

Sistem suplai ini akan berjalan dengan baik apabila ditunjang oleh harmonisasi sistem dalam transaksi. Karakter dari transaksi Jepang-ASEAN adalah barang yang diperdagangkan telah melwati proses di beberapa negara dan oleh karenanya terdapat banyak transaksi di mana FTA bilateral dan ketentuan negara asal (ROO) menjadi tidak cukup. Atau dengan kata lain, ketentuan di bawah FTA bilateral ataupun AFTA tidak cukup bagi efeisiensi biaya yang diinginkan oleh Jepang. Untuk itu, Jepang menginginkan adanya konsep “asal barang dari Jepang dan ASEAN” dan mengaplikasikan konsep tersebut atas barang-barang yang tarifnya telah dihapus oleh kedua belah pihak.

Sebagai contoh, sebuah komponen dibawa ke Thailand dari Jepang, dan komponen ini diproses sebagian (misalnya, dengan nilai tambah di Thailand sebesar 10%), kemudian diekspor ke Indonesia di mana produk tersebut dilengkapi dan dijual di pasar domestik. Dalam kasus ini, produk tersebut akan menghadapi pengenaan tarif karena tidak bisa diterima sebagai barang yang berasal dari ASEAN meskipun barang tersebut dicakup dalam AFTA. Dengan demikian, jelaslah bahwa suatu kesatuan sistem mutlak diperlukan dan untuk itu AJCEP dibentuk dengan kesepakatan bahwa EPA bilateral Jepang dengan ASEAN haruslah selaras dengan aturan kerangka yang telah disepakati dalam AJCEP.³⁴

Pembentukan FTA melalui EPA juga dimaksudkan untuk memperluas dan memperdalam jaringan produksi dan penjualan perusahaan Jepang di kawasan Asia Timur dan Tenggara.³⁵ Dengan semakin berkurangnya hambatan perdagangan akibat ekspansi EPA/FTA di Asia Timur seta perbaikan teknologi yang terjadi di kawasan, perusahaan Jepang yang telah masuk ke pasar Asia Timur dapat mempromosikan proses pembagian kerja multilateral yang bertujuan menyediakan barang-barang intermediet dari wilayah yang optimal.

³⁴ MOFA, “Framework for Comprehensive Economic Partnership Between Japan and the Association of South East Asian Nations”, *Op Cit*.

³⁵ METI, *White Paper on International Trade 2007*, diakes dari www.meti.go.jp, tanggal 31 Januari 2008, pukul. 10.14 WIB.

Realitas saat ini menunjukkan adanya peningkatan perdagangan intra-regionall. Perdagangan barang intermediet di kawasan telah meluas dengan cepat. Ekspor Jepang dari kawasan secara signifikan melampaui impor dan hal ini menandakan bahwa tetap ada ketergantungan yang sehat pada *hub* pasokan barang intermediet di kawasan sebagaimana sebelumnya, di sisi lain, dalam kasus Cina dan ASEAN, jumlah barang-barang intermediet yang dekspor meningkat cepat dan ini menunjukkan adanya pasokan bersama barang-barang intermediet dengan perdagangan dalam mesin listrik mengisi pangsa terbesar.³⁶

3.1.4 Strategi Negosiasi EPA Jepang dengan ASEAN

3.1.4.1 Posisi Defensif Jepang terhadap Sektor Pertanian

Isu pertanian merupakan isu yang sensitif dalam negosiasi FTA Jepang dengan negara-negara pengekspor bahan pangan (pertanian). Sejak membuka FTA pertama kali dengan Singapura, Jepang telah membentuk sejumlah FTA dengan berbagai negara dan kawasan. Kebanyakan dari FTA tersebut, baik yang sudah diimplementasikan maupun yang masih dalam tahap negosiasi, berjalan dengan lambat karena menghadapi hambatan terkait posisi defensif pertanian Jepang.³⁷ Beberapa negosiasi FTA yang mengalami hambatan akibat adanya proteksi terhadap sektor pertanian diantaranya FTA Jepang-Filipina, Jepang-Malaysia, Jepang-Republik Korea, Jepang-Thailand, dan Jepang-Indonesia. Itulah sebabnya menurut Masayoshi Honma³⁸, kesuksesan FTA itu sangat bergantung pada kesuksesan negosiasi dalam sektor pertanian.

Dalam negosiasi FTA dengan Filipina, Jepang hanya bersedia menurunkan tarif impor untuk nanas dan pisang sebagai kompensasi penurunan tarif impor produk baja dan auto Jepang yang akan masuk ke pasar Filipina. Dalam negosiasi tersebut, Jepang menolak membuka pasarnya bagi produk pertanian seperti beras,

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Raymond J. Ahearn, *Japan's Free Trade Agreement Program*, 22 Agustus 2005, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33044.pdf, hlm.4.

³⁸ Masayoshi Honma, "WTO Negotiations and Other Agricultural Trade Issues in Japan", dalam *Discussion Paper Series No. 54*, Hitotsubashi University Research Unit for Statistical Analysis in Social Sciences, diakses dari <http://www.rirdc.gov.au/reports/GLC/00-176-Part3.pdf>, diakses tanggal 13 Juni 2006, pk1.14.11WIB.

gandum, *barley*, daging sapi, *pork*, *starches*, produk susu, dan produk perikanan.³⁹

Dalam negosiasi FTA dengan Malaysia, Jepang berkomitmen untuk menghapus tarif dalam 10 tahun ke depan sejak kesepakatan FTA diimplementasikan bagi produk-produk seperti mangga, durian, pepaya, kacang-kacangan, udang, *prawns*, ubur-ubur, dan coklat.⁴⁰ Negosiasi Jepang dengan Thailand juga menghadapi kesulitan dalam isu pertanian. Baik Jepang maupun Thailand sepakat bahwa beras tidak masuk dalam daftar negosiasi. Akan tetapi negosiasi menjadi sulit ketika Thailand tetap bersikeras agar Jepang mau menghapus tarif untuk daging ayam, gula, *starch*, dan produk perikanan dan kehutanan. Adapun negosiasi Jepang dengan Korea mengalami kebuntuan Jepang tidak mau menghapus tarif untuk produk pertanian dan kelautannya sementara Korea menolak memotong tarif untuk barang-barang industri yang dapat mempengaruhi sektor otomotif Korea. Ini menunjukkan bahwa Jepang sejak awal memang sudah memberlakukan proteksi yang ketat untuk sektor peranian.

Sektor pertanian berkontribusi sebesar 1,3% saja bagi GDP Jepang dan menyerap pekerja sebanyak 4,6% saja dari total angkatan kerja, tetapi mendapatkan dukungan dan proteksi yang sangat kuat dari kompetisi impor.⁴¹ Banyak kalangan di Jepang percaya bahwa dukungan bagi proteksi pertanian akan menghilang seiring berjalannya waktu. Argumen ini dikemukakan dengan mengasumsikan menurunnya bagian populasi yang terikat dengan sektor pertanian dan tingginya persentase (60%) petani berusia di atas 65 tahun serta jumlah mayoritas dari penduduk yang memperoleh pendapatan dari sektor non-pertanian dapat berpengaruh pada menurunnya kebijakan proteksi.⁴² Namun demikian, dalam negosiasi FTA dengan ASEAN, isu pertanian akan tetap menjadi *stumbling blocks* (hambatan). Jepang bahkan menggunakan berbagai cara untuk melindungi sektor pertaniannya dalam setiap negosiasi.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 6

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 7

⁴¹ *Ibid.* hlm. 9

⁴² *Ibid.*

3.1.4.2 Prinsip *Single Undertaking* dan Elemen Kerja Sama Ekonomi sebagai Alat Negosiasi

Di dalam kesepakatan AJCEP, pihak Jepang sangat menekankan bahwa kesepakatan harus akan ditempuh dengan mekanisme *single undertaking*.⁴³ Prinsip *single undertaking* ini menjadi pola khas negosiasi EPA Jepang atau dapat dikatakan sebagai strategi negosiasi Jepang untuk mencapai kesepakatan. Prinsip *single undertaking* adalah prinsip yang merujuk pada mekanisme negosiasi di mana kesepakatan hanya dapat dicapai jika semua pihak sepakat atas semua sektor yang dicakup dalam negosiasi.⁴⁴ Jika masing-masing pihak belum memiliki kesepakatan atas sektor-sektor yang harus masuk dalam skema EPA, maka negosiasi tidak berlanjut. Hal ini memungkinkan negosiasi EPA menjadi sangat fleksibel karena para pihak yang terlibat di dalamnya dapat memasukkan berbagai elemen sesuai dengan kepentingannya. Dalam hal ini, kesepakatan dalam EPA tidak akan hanya terdiri dari pemotongan tarif dan reduksi atas produk-produk tertentu tapi juga memasukkan sektor jasa, investasi, kerja sama ekonomi, dan hak kekayaan intelektual.

Prinsip *single undertaking* memperhatikan kelengkapan tujuan utama. Ini berarti, karena negara-negara harus bernegosiasi secara simultan atas sektor-sektor yang sangat sensitif dan sektor yang tidak terlalu sensitif, mereka dapat menciptakan kesepakatan-kesepakatan dan konsesi yang melibatkan produk-produk yang tidak berhubungan dan sektor yang beragam. Prinsip ini sangat berguna terutama ketika negara memiliki sektor-sektor yang sensitif untuk dinegosiasikan.

Prinsip *single undertaking* ini menjadi ciri khas dalam strategi negosiasi EPA Jepang secara bilateral dengan negara-negara anggota ASEAN. Dalam negosiasi dengan ASEAN 4 (Thailand, Malaysia, Indonesia dan Filipina), Jepang untuk menghapus tarif produk industrial, tetapi bersikeras untuk tidak membuka pasar produk pertaniannya lebih jauh. Hal ini menimbulkan resistensi di pihak

⁴³ Hadi Soesastro, "The Evolution of ASEAN+X Free Trade Agreements: Implications for Canada", *Economics Working Paper Series*, Februari 2005, diakses dari <http://www.csis.or.id/papers/wpe089>, tanggal 9 Januari 2008, pukul 11.44 WIB.

⁴⁴ Shigeki Higashi. "The Policy Making Process in FTA Negotiations: A Case Study of Japanese Bilateral EPAs", *IDE Discussion Paper No. 138*, diakses dari http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/138_higashi.pdf, tanggal 12 Juni 2008, pukul 02.23 WIB, hal 17.

ASEAN 4. Untuk mengatasi masalah ini, Jepang harus menggunakan elemen kerja sama ekonomi sebagai alat negosiasi.⁴⁵

Jepang mencapai EPA dengan Thailand dengan menawarkan kerja sama di sektor pertanian dalam bentuk kerja sama pelatihan perbaikan sanitasi untuk meningkatkan mutu produk pertanian Thailand dan pengiriman tenaga ahli untuk meningkatkan sektor otomotif.⁴⁶ Jepang juga berhasil memainkan elemen kerja sama ekonomi dalam mencapai kesepakatan dengan Malaysia, dengan memberikan konsesi untuk memperkuat daya saing industri suku cadang otomotif Malaysia dalam bentuk pengiriman tenaga ahli dan pembentukan pusat pelatihan dan pengembangan di sektor itu.⁴⁷ Dalam proses negosiasinya dengan Indonesia, pola-pola di atas juga diterapkan, sebagaimana akan dibahas lebih lanjut pada sub bab berikutnya.

3.2 Kepentingan Jepang dalam Konteks Bilateral

3.2.1 Signifikansi Ikatan Bilateral Jepang-Indonesia sebagai Pondasi untuk Menempa EPA

3.2.1.1 ODA Jepang di Indonesia

Selama tiga puluh tahun terakhir, Indonesia sangat bergantung pada Jepang dalam hal pinjaman *Official Development Assistance* (ODA) dan investasi asing. Sebagai gantinya, Indonesia senantiasa memastikan kestabilan suplai sumber daya alam untuk Jepang. Jepang adalah negara pembeli 70% hasil-hasil tambang dalam bentuk minyak, gas dan logam.⁴⁸ Pentingnya sumber daya alam Indonesia adalah alasan bagi besarnya nilai ODA Jepang antara tahun 1967 sampai 1999, menempatkan Indonesia sebagai penerima ODA Jepang terbesar dengan persentase 18.6% dari total ODA Jepang.⁴⁹ Namun sebenarnya pada masa krisis finansial tahun 1997-1998, posisi Indonesia sempat turun ke peringkat kedua dan peringkat pertama penerima terbesar ODA Jepang adalah Cina. Meski posisi turun, nilai ODA Jepang yang diterima saat itu tergolong besar yakni US\$

⁴⁵ *Ibid.*

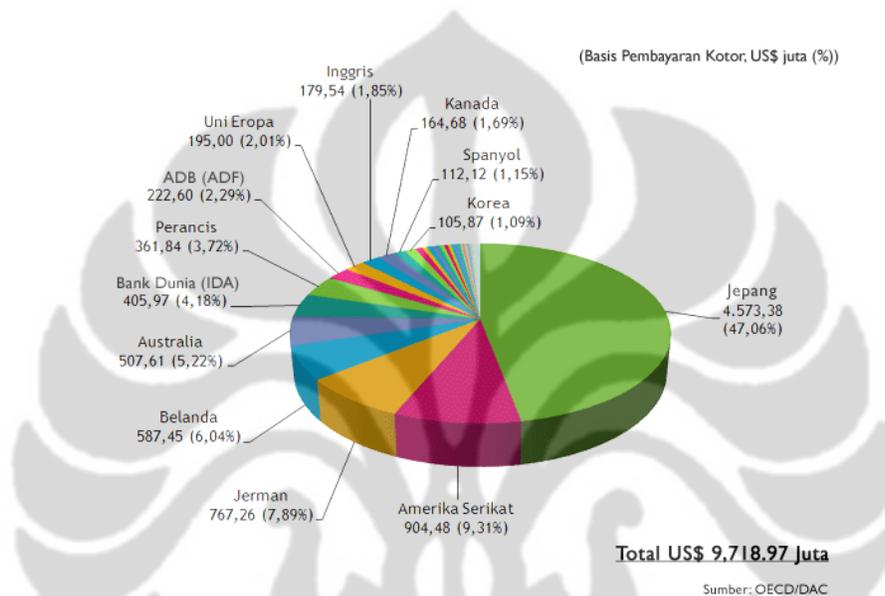
⁴⁶ *Ibid.*, hal. 7

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 15

⁴⁸ David Adam Stott, "Japan's Fragile Relations with Indonesia and the Spectre of China", diakses dari <http://japanfocus.org/products/details/2739>, tanggal 16 Juni 2008, pukul 11.30 WIB.

⁴⁹ *Ibid.*

496,6 juta pada tahun 1997 dan meningkat hamper dua kali lipat sebesar US\$ 828,47 pada tahun 1998.⁵⁰ Posisi Indonesia turun di peringkat kedua. Hingga saat ini, Jepang masih menempati posisi pertama sebagai pemberi ODA terbesar di Indonesia (lihat bagan 3.2.). Proporsi terbesar pemanfaatan ODA ini dialokasikan di sektor energi dan transportasi (lihat bagan 3.3.).



Bagan 3.2 Perbandingan Bantuan ODA Jepang di Indonesia terhadap Bantuan Pemerintah Asing dan LSM Asing (Total 2001 s/d 2005)

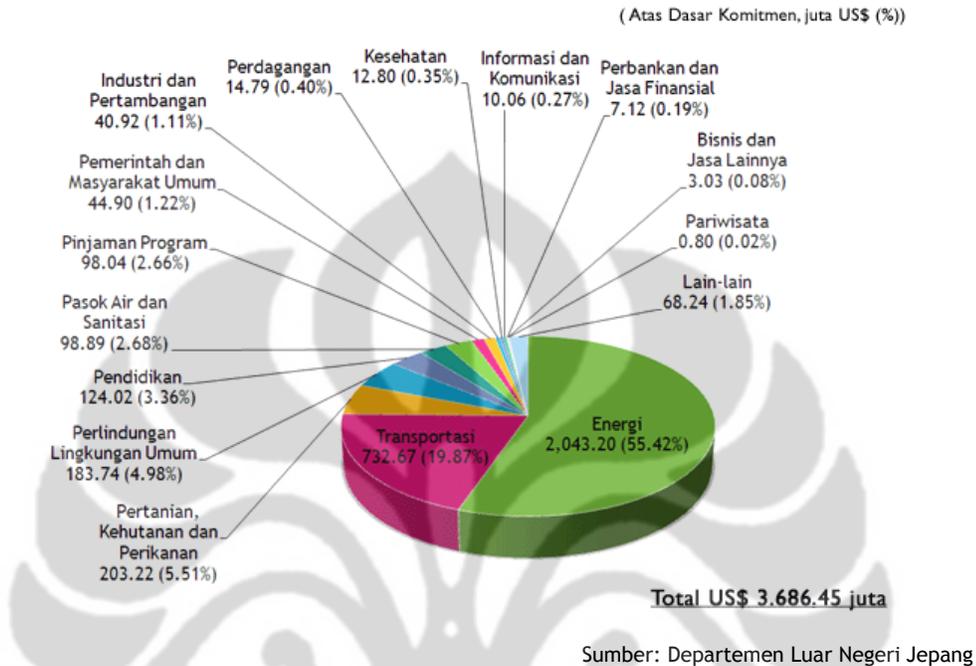
Sumber: http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_02.htm

Di sisi lain, komposisi ODA Jepang ke Indonesia sangat didominasi oleh pinjaman (hutang). Pada tahun 1997, 43% dari ODA yang diterima Indonesia berbentuk hibah sementara 57% dalam bentuk pinjaman.⁵¹ Akan tetapi pada tahun 1998, komposisi ODA Jepang berubah menjadi 29% hibah dan 71% pinjaman. Bahkan pada tahun 2000 dan 2001 proporsi pinjaman mencapai 80%. Apabila dibandingkan dengan hibah dan pinjaman dalam ODA Jepang ke negara lain, unsur pinjaman dalam ODA Jepang ke Indonesia lebih besar dari unsur hibah. Filipina misalnya, pada tahun 1998 dan 2001, unsur hibahnya lebih besar dari pada pinjaman. Cina, sebagai salah satu penerima ODA terbesar, juga mengalami

⁵⁰ Moch. Rum Alim dan Djaimi Bakce, "Kerjasama Ekonomi Jepang-Indonesia", *Op Cit*, hal. 5.

⁵¹ *Ibid.*

rata-rata proporsi pinjaman yang lebih besar daripada hibah, tetapi proporsi hibahnya masih relatif lebih besar dari Indonesia.⁵² Pada tahun 2000 dan 2001, unsur hibahnya ODA Jepang ke Cina hampir sebanding dengan pinjamannya.

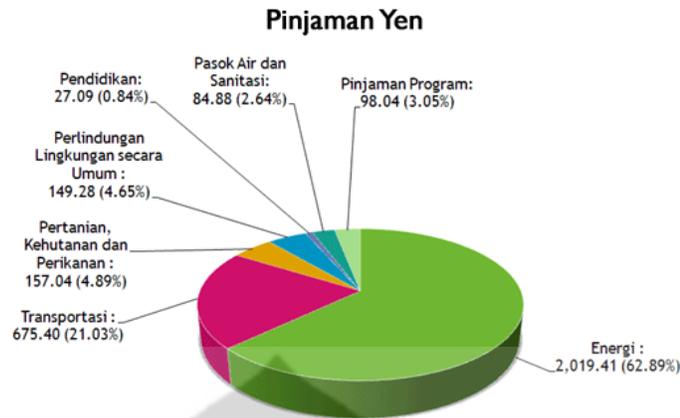


Bagan 3.3 Perincian Bantuan ODA Jepang di Indonesia menurut Bidang pada Masing-masing Skema (2003 s/d 2005)

Sumber: http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_02.htm

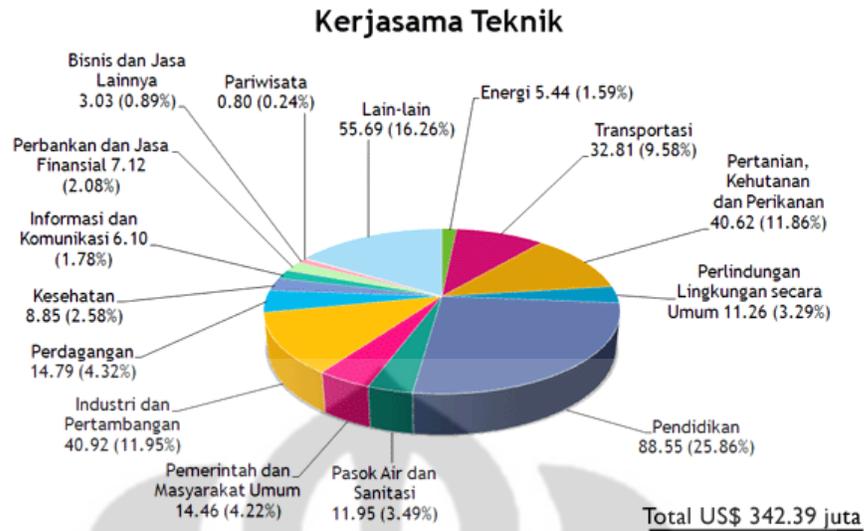
Selain ODA, bantuan juga diberikan dalam bentuk pinjaman Yen. Pinjaman Yen adalah pinjaman dana dengan persyaratan ringan, yaitu berjangka panjang dan berbunga rendah, yang dibutuhkan negara berkembang, dalam rangka menata fondasi sosial ekonominya, yang akan menjadi dasar dari pembangunan. Pinjaman Yen ini dilaksanakan melalui, *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC). Bagan 3.4. menyajikan proporsi pemanfaatan pinjaman Yen untuk Indonesia. Dari bagan tersebut dapat dilihat bahwa proporsi terbesar dialokasikan di sektor energi dan transportasi, merefleksikan kepentingan Jepang yang besar kedua sektor ini.

⁵² *Ibid.*

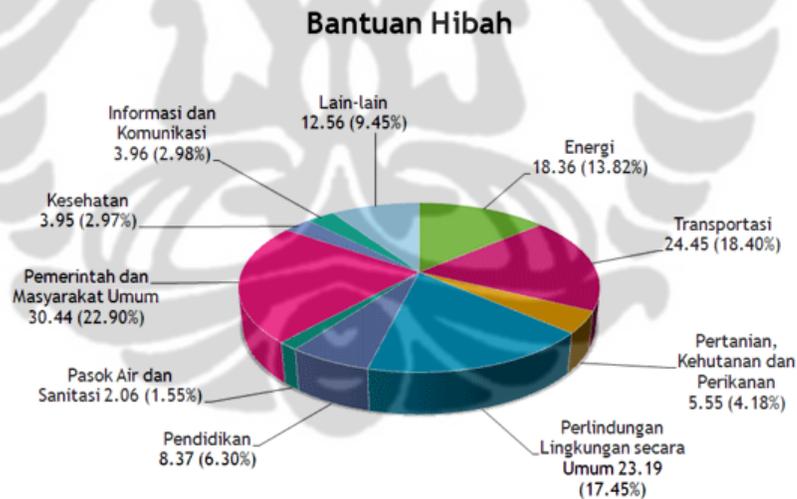


Bagan 3.4 Pinjaman Yen Jepang untuk Indonesia
 Sumber: http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_04b.htm

Disamping bantuan pinjaman dana, Indonesia juga telah menikmati berbagai bentuk kerja sama teknik dengan Jepang. Kerja sama teknik adalah kerja sama yang diberikan untuk membantu pengembangan SDM di negara-negara berkembang. Agar setiap negara dapat berkembang, mutlak diperlukan "upaya pembangunan manusia" yang akan memegang peranan didalam perkembangan sosial ekonomi. Agar teknik serta pengetahuan yang telah dibangun oleh Jepang dapat dialihkan kepada para teknisi dan pejabat dari negara berkembang, maka Jepang menerapkan cara dengan mengundang tenaga magang, mengirim tenaga ahli dan relawan, mengirim bantuan mesin dan peralatan, survey, atau kesemuanya ini tercakup dalam bentuk "Proyek Kerja sama Teknik" dan lain-lain. Kerja sama teknik ini dilaksanakan oleh suatu badan pemerintah independen yang bernama, "*Japan International Cooperation Agency (JICA)*".



Bagan 3.5 Bantuan Kerja sama Teknik dari Jepang
 Sumber: http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_04b.htm



Bagan 3.6 Bantuan Hibah dari Jepang
 Sumber: http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_04b.htm

Dari bagan-bagan di atas, dapat dilihat peran signifikan ODA dalam pembangunan di Indonesia. Proporsi ODA dan pinjaman Yen paling besar dialokasikan di sektor energi dan transportasi. Ini artinya, ada peran vital kedua sektor tersebut dalam tujuan pemberian ODA Jepang. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Gilpin, pada umumnya ODA ditujukan untuk membangun proyek-proyek infrastruktur besar, yang pada akhirnya ditujukan untuk membantu operasi perusahaan-perusahaan Jepang di negara *host*.⁵³

Di samping semua itu, pinjaman lunak ODA untuk Indonesia juga diberikan dalam bentuk penerimaan *trainee* untuk mendapatkan pelatihan di bidang industri, komunikasi transportasi, pertanian dan kesehatan.⁵⁴ Bantuan ODA Jepang yang juga kontribusi besar pada bidang pengembangan SDM, pembangunan infrastruktur sosial ekonomi. Bagan 3.5. di atas memperlihatkan proporsi kerjasama teknik di bidang pendidikan mencapai hampir 26% dari total bantuan teknis yang diberikan Jepang. Pada saat krisis ekonomi melanda Asia sejak Agustus 1997, Jepang membantu dengan memberikan pinjaman khusus, perpanjangan kewajiban pembayaran, dukungan strategi pemerintah, dan lain-lain.⁵⁵ Begitu pula ketika gempa besar dan tsunami dari lautan Hindia melanda pulau Sumatra pada Desember 2004, Jepang menyediakan dana rekonstruksi dan rehabilitasi untuk korban bencana sebesar US\$ 640 juta.⁵⁶

Jika diakumulasikan sampai tahun 2006, nilai ODA Jepang ke Indonesia mencapai jumlah US\$ 29,5 milyar. Jika dicermati perkembangannya, realisasi ODA, terutama pasca Krisis Asia 1997 adalah berfluktuasi, namun proporsinya relatif besar dari tahun ke tahun (Lihat Tabel 3.1). Mempertimbangkan fakta-fakta di atas, dapat dikatakan bahwa Jepang dan Indonesia telah memupuk hubungan ekonomi bilateral selama setengah abad yang dapat ditingkatkan menjadi hubungan kemitraan yang penting secara timbal balik.

⁵³ Robert Gilpin, *The Challenge Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, *Op Cit.*

⁵⁴ “Nilai Realisasi Bantuan ODA Jepang di Indonesia”, diakses dari http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_01.htm, tanggal 12 Juni 2008, pukul 08.49 WIB.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

Tabel 3.4 Nilai Realisasi Bantuan ODA Jepang di Indonesia (dalam juta US\$)

Tahun	Pinjaman Yen	Bantuan Hibah	Kerjasama Teknis	Total	Referensi	
					APBN Indonesia	GDP Indonesia
2000	945,66	52,07	144,60	1.142,33	23.395,29	165.020,93
2001	702,83	45,16	117,27	865,26	30.772,74	164.145,45
2002	441,59	63,54	126,46	631,59	36.945,76	200.110,83
2003	946,77	82,36	120,66	1.149,79	43.206,99	237.416,25
2004	452,52	25,47	105,96	583,95	41.879,10	256.837,29
2005	1.072,18	172,21	98,40	1.342,79	40.987,08	286.969,05
2006	882,83	60,67	91,11	1.034,61	70.711,36	364.459,37
Total	5444,33	501,48	804,46	6471,32	-	-

Sumber: OECD/DAC, Japan's Official Development Assistance (ODA) White Paper 2007 (Departemen Luar Negeri Jepang), IMF, Biro Pusat Statistik Indonesia (BPS)., dikutip dari "Nilai Realisasi Bantuan ODA Jepang di Indonesia", diakses dari http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_01.htm, tanggal 12 Juni 2008, pukul 08.49 WIB. (telah diolah kembali)

3.2.1.2 FDI Jepang di Indonesia

Bagi Indonesia, Jepang adalah negara mitra utama dan memiliki posisi yang sangat strategis. Indonesia berkepentingan untuk meningkatkan hubungannya dengan Jepang sehubungan dengan peran strategis FDI Jepang dalam membantu peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Kesepakatan EPA antara Jepang dengan Indonesia ini merupakan awal bagi revitalisasi hubungan ekonomi Jepang dengan Indonesia paska krisis ekonomi tahun 1997.

Dari sisi investasi, posisi Indonesia sebagai negara tujuan investasi Jepang cenderung menurun sejak periode krisis 1997. Tercatat bahwa Indonesia bahkan mengalami arus keluar FDI yang sangat deras dari Jepang selama periode 1999-2001. Pasca krisis, investasi Jepang di Indonesia cenderung meningkat dari tahun ke tahun meski tidak mencapai angka seperti pada masa sebelum krisis.⁵⁷

Selama periode 1999-2002, arus keluar FDI Jepang dari Indonesia lebih besar dari arus masuk dan sektor yang mengalami arus keluar netto yang paling besar adalah sektor manufaktur. Arus negatif investasi ini disebabkan banyak perusahaan Jepang dan Korea memindahkan investasinya keluar dari Indonesia ke negara-negara lain di Asia Timur dan Tenggara seperti Cina dan Vietnam. Indonesia akhirnya harus berkompetisi dengan Cina dan Vietnam untuk

⁵⁷ Makmur Keliat, "Makna Kemitraan RI-Jepang", *Kompas* Edisi 21 Agustus 2007

mendapatkan dana investasi dari Jepang yang merupakan investor terbesar di Indonesia selama kurun waktu 50 tahun sejak 1958-1998. Pada tahun 2006, JETRO menyebar kuisioner kepada 2357 perusahaan anggotanya tentang lokasi yang diminati untuk mengembangkan bisnis tiga tahun ke depan. Hasilnya, Indonesia menduduki peringkat ke-15 dari 15 negara yang masuk dalam daftar peringkat.⁵⁸

Kondisi ini juga dapat dilihat dari posisi Indonesia dalam daftar negara tujuan investasi Jepang. Jika pada tahun 2005 Indonesia menduduki urutan ke-8, pada tahun 2006 Indonesia turun ke posisi ke-9. Di sisi lain, kebijakan SBY untuk memperbaiki perekonomian Indonesia salah satunya adalah dengan meningkatkan investasi melalui penanaman modal asing. Upaya ini kemudian ditempuh dengan jalan mencoba mengembalikan kedudukan istimewa Jepang sebagai investor terbesar di Indonesia sepanjang masa Orde Baru.

Pasca krisis 1997, reformasi sosial politik yang bergulir di Indonesia memaksa pemerintahan paska Orde Baru untuk berusaha memperbaiki perekonomian negara. Sebagai presiden terpilih paska Pemilu 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa salah satu visi kepemimpinannya adalah mewujudkan perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan kehidupan yang layak serta memberikan fondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.⁵⁹

Studi Rina Oktaviani⁶⁰ menunjukkan bahwa angka pertumbuhan ekonomi Indonesia cenderung naik tetapi penguatan pertumbuhan ekonomi ini hanya didorong oleh konsumsi yang tinggi dengan investasi yang rendah. Selama periode 2001-2006, pengeluaran konsumsi mencapai rata-rata lebih dari 67% dari total PDB.⁶¹ Oktaviani menyimpulkan pertumbuhan yang didorong dari sisi konsumsi ini tidak akan membawa pada perbaikan ekonomi untuk jangka panjang

⁵⁸ “Keran Perdagangan Ekonomi Jepang ASEAN Dilebarkan”, *Kompas* Edisi Sabtu 20 Agustus 2007.

⁵⁹ “Visi, Misi, dan Strategi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009” diakses dari http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=141&Itemid=329 tanggal 5 Februari 2007 pukul 10.25 WIB

⁶⁰ Rina Oktaviani, “Prediksi Pertumbuhan Makro Ekonomi dan Sektor Riil Indonesia 2007 dengan Beberapa Pilihan Kebijakan”, dalam *Jurnal Visi*, “Dilema Indonesia”, Volume VI, No.7, Jakarta: Institute for Policy Studies, 2007.

⁶¹ *Ibid.* hal. 9.

melainkan akan meningkatkan ketergantungan yang tinggi terhadap impor, mengingat laju investasi yang sulit untuk bangkit.

Menyadari kondisi ini, salah satu prioritas pemerintah RI adalah upaya meningkatkan investasi yang dilakukan dengan cara menghimpun modal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Sebagai negara yang industrinya sangat bergantung pada modal dan teknologi dari luar negeri, Indonesia sangat mengupayakan peningkatan angka investasi langsung luar negeri (*Foreign Direct Investment*). Oleh karena itu, pemerintah berupaya untuk menerjemahkan kedekatan hubungan politik dan kerja sama dengan berbagai negara untuk menjadi peluang-peluang kerja sama ekonomi, perdagangan, investasi, turisme, tenaga kerja,⁶² salah satunya melalui pembentukan IJEPA.

3.2.2 Negosiasi EPA Jepang-Indonesia

Jepang sangat memahami posisi Indonesia terhadap kebutuhan akan investasi asing. Itulah sebabnya, dalam kunjungannya ke Indonesia pada tahun 2007, PM Shinzo Abe membawa delegasi yang terdiri dari 200 pengusaha Jepang, jumlah yang terbesar dalam sejarah kunjungan kepala negara Jepang ke negara lain. Tujuan Abe tidak lain adalah untuk menampilkan kesan bahwa pengusaha Jepang juga sangat ingin berinvestasi di Indonesia.

Pada tanggal 6 Januari 2005, Menteri Luar Negeri Jepang, Nobutaka Machimura dan Wapres Jusuf Kalla sepakat untuk mengadakan tiga putaran pertemuan untuk membuat rekomendasi terkait dengan masa depan pembentukan EPA. Pertemuan putaran pertama diadakan di Jakarta pada tanggal 31 Januari dan 1 Februari 2005; putaran kedua diadakan di Bali pada tanggal 4-5 Maret; dan putaran ketiga di Tokyo pada 11-12 April 2005. Pertemuan ini diadakan dengan melibatkan perwakilan dari kementerian-kementerian yang terkait dari kedua Pemerintah, serta perwakilan dari akademisi dan sektor swasta kedua negara yang tergabung dalam *Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement Joint Study Group*.

⁶² Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Dr. N. Hassan Wirajuda, "Refleksi 2006 dan Proyeksi 2007", Jakarta, 8 Januari 2007, diakses dari www.kbrisngapura.com/docs/pers_menlu.pdf, tanggal 5 Februari 2008 pukul 10.35 WIB

Dalam laporan diskusi yang disampaikan dalam *Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement Joint Study Group Report* pada bulan Mei 2005, kedua belah pihak membahas sejumlah isu yang akan dimasukkan ke dalam kerangka EPA. Isu-isu itu antara lain: perdagangan barang yang meliputi barang industri, pertanian dan perikanan, dan aturan asal barang (*rules of origin*), prosedur bea, kekayaan intelektual, perdagangan dan investasi di bidang jasa, sumber daya mineral dan energi, pergerakan orang, pengadaan pemerintah (*government procurement*), perbaikan lingkungan bisnis, dan kerjasama.

Pada tanggal 2 Juni 2005 di Tokyo, PM Junichiro Koizumi dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bertemu di Tokyo. Dalam pertemuan tersebut keduanya menyatakan kepuasan terhadap hasil kajian JSG dan sepakat mengenai pentingnya penguatan hubungan kemitraan melalui pembentukan EPA Indonesia-Jepang dan memutuskan untuk memulai negosiasi pada bulan Juli 2005.⁶³ Dalam pertemuan ini, keduanya sepakat agar negosiasi diarahkan pada diskusi wilayah isu yang lebih luas dan promosi liberalisasi perbaikan aturan dan kerjasama yang sesuai dengan karakteristik hubungan ekonomi kedua negara.⁶⁴ Keduanya juga sepakat untuk melakukan negosiasi dengan konstruktif, positif dan fleksibel, memperhatikan sektor-sektor sensitif di kedua negara.

Negosiasi IJEPA ditetapkan agar meliputi wilayah (a) perdagangan barang (*tariffs and non-tariff measures, rules of origin*, dan perbaikan perdagangan); (b) prosedur kepabeanan; (c) perdagangan jasa; (d) investasi; (e) pergerakan orang; (f) pengadaan pemerintah; (g) Hak Kekayaan Intelektual (HAKI); (h) kebijakan kompetisi; (i) standar dan penyesuaian; (j) perbaikan lingkungan bisnis; (k) kerja sama; dan (l) langkah penyelesaian sengketa.⁶⁵

Setelah melalui serangkaian putaran perundingan sejak Juli 2006 hingga Juni 2007, Perdana Menteri Jepang, Shinzo Abe, dan Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, sepakat untuk menandatangani dokumen Kesepakatan Kemitraan Ekonomi Indonesia-Jepang (*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement*) di Jakarta pada tanggal 20 Agustus 2007 lalu. Kedua

⁶³ MOFA, "Joint Announcement on the Commencement of Negotiations on the Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement", diakses dari <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/indonesia/summit0506/joint-3.html>, tanggal

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

belah pihak mengakui kesepakatan ini sebagai ”era baru” dari hubungan kemitraan strategis kedua negara.⁶⁶ Bagi Indonesia, penandatanganan IJEPA ini sangat penting sebagai salah satu upaya untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Kepentingan untuk menjawab tantangan dinamika perdagangan dan investasi di kawasan serta kebutuhan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi menjadi faktor utama yang mendorong pemerintah Indonesia untuk membentuk kebijakan kerja sama kemitraan dengan Jepang.

3.2.3 Substansi IJEPA

Negosiasi IJEPA berlangsung dalam tujuh putaran dalam kurun waktu Juli 2005-Juni 2007, sementara kesepakatan dalam hal prinsip dicapai pada 28 november 2008. Pada tanggal 20 Agustus 2007, Kesepakatan EPA ditandatangani di Jakarta. Luasnya cakupan dalam kesepakatan EPA menjadikannya kesepakatan kerja sama ekonomi bilateral yang lebih luas dari sekedar persetujuan pembentukan kawasan perdagangan bebas.

EPA disusun atas tiga pilar utama yakni liberalisasi perdagangan dan investasi, fasilitasi perdagangan dan investasi, serta pengembangan kapasitas untuk meingkatkan daya saing industri. Selain itu, EPA juga mencakup sejumlah isu yang belum disepakati dalam WTO seperti isu di bidang jasa, investasi, dan pengadaan pemerintah (*government procurement*). Di dalam cakupan isu yang sangat luas itu, terdapat beberapa isu yang paling menonjol dalam proses negosiasi IJEPA, mencerminkan kepentingan yang ingin dicapai oleh kedua negara, terutama Jepang. Isu-isu tersebut adalah isu energi, investasi, liberalisasi terutama sektor otomotif, isu pertanian dan tenaga kerja.

Proses negosiasi IJEPA itu sendiri tidak banyak dilaporkan kepada publik. Namun demikian, substansi negoosiasi dapat dikaji dengan mencermati poin-poin yang telah disepakati oleh kedua belah pihak dan dirumuskan dalam laporan JSG IJEPA yang dipublikasikan. Laporan tersebut memuat latar belakang dimulainya pembicaraan mengenai EPA, ulasan mengenai signifikansi EPA bagi kedua negara dan yang terpenting adalah ringkasan laporan diskusi mengenai isu-isu

⁶⁶ MOFA, “Joint Press Statement: Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement”, diakses dari http://www.depdag.go.id/index.php?option=link_khusus&task=detil&id=51, tanggal 9 Januari 2008, pukul 12.00 WIB.

yang menjadi perhatian kedua belah pihak untuk dijadikan substansi dalam negosiasi IJEPA. Sebagai tambahan, laporan tersebut juga menyertakan rekomendasi, serta memasukkan skop dan modalitas bagi negosiasi IJEPA.

Ada 11 isu yang dibahas dalam JSG, yaitu: perdagangan barang, prosedur kepabeanan, hak kekayaan intelektual (HAKI), standar dan kesesuaian atau pengakuan bersama (MRA), investasi/perdagangan jasa, sumber daya mineral dan energi, pergerakan manusia (*movements of natural persons*), pengadaan pemerintah (*government procurement*), perbaikan lingkungan bisnis, dan kerjasama.

(a) Perdagangan Barang

Dalam isu perdagangan barang, kedua negara sepakat bahwa FTA harus konsisten dengan pasal 24 GATT. Keduanya juga sepakat bahwa ketentuan asal barang (ROO) harus didasarkan pada ketentuan ROO di bawah kerangka AJCEP. Dalam isu perdagangan barang ini, sektor yang menjadi perhatian ada 2 yaitu, industri serta pertanian, kehutanan dan perikanan. Di sektor industri, diskusi lebih difokuskan pada kemungkinan liberalisasi industri otomotif. Dalam hal ini, Jepang meminta penghapusan tarif untuk *auto* dan *auto part*, listrik dan elektronik, baja, dan tekstil yang merupakan sektor masih dikenai tarif yang tinggi oleh Indonesia.

Industri tekstil Jepang mengusulkan penghapusan tarif segera untuk semua produk tekstil dan ketentuannya harus dicapai dalam basis kesepakatan antara sektor swasta dari kedua negara; jadwal bertahap untuk penghapusan tariff harus dilakukan dengan prinsip timbal balik; dan kesatuan ROO (terutama, kriteria perubahan dalam klasifikasi tarif) harus konsisten dengan yang diformulasikan dalam AJCEP. Merespon permintaan Jepang tersebut, Indonesia meminta penghapusan tarif untuk berbagai bahan kimia organik, tas plastik, produk kaca, tekstil, dan alas kaki yang masih dikenai tariff yang tinggi dan beberapa ketentuan bea di Jepang.

Di sektor pertanian, kedua negara tampaknya tidak mencapai kesepakatan yang cukup signifikan. Dalam hal ini, baik Jepang maupun Indonesia telah menetapkan daftar sensitive untuk produk-produk pertanian. Produk sensitive

Jepang antara lain beras dan produk beras, gandum barley, terigu dan produknya, daging, nanas, pisang, kanji (starch), gula dan produknya, produk susu, panel kayu, ikan tuna termasuk jenis skipjack, IQ dan produk ikan terkait IQ, minyak tertentu dan lemak serta makanan olahan. Produk sensitif Indonesia antara lain beras, jagung, kedelai dan gula. Kedua pihak sepakat untuk melakukan negosiasi yang fleksibel, bahkan termasuk mengeluarkan produk-produk yang dipandang terlalu sensitif dari daftar negosiasi.

Di sisi lain, ketika Jepang meminta penghapusan subsidi ekspor, pajak ekspor dan hambatan ekspor oleh pemerintah Indonesia di sektor pertanian, Indonesia meminta perlunya kerjasama teknis dalam wilayah karantina. Indonesia menginginkan EPA agar tidak merugikan petani skala kecil di Indonesia sebagaimana juga di Jepang. Oleh karena itu, pihak Indonesia meminta kerjasama dari pihak Jepang terkait aktivitas kerjasama pertanian dan organisasi petani.

Indonesia juga meminta agar pemerintah Jepang mengakui bahwa Indonesia bebas dari penyakit kuku dan mulut (FMD) dan oleh karena itu harus mengangkat aturan pelarangan impor terhadap Sugar Cane Top yang sempat dicurigai tercemar FMD. Pihak Jepang menjawab bahwa isu Sanitary and Phytosanitary (SPS) tidak dapat didiskusikan di bawah payung EPA karena isu ini harus didiskusikan antar spesialis melalui saluran yang sudah ada dan didasarkan pada bukti ilmiah. Namun Indonesia bersikeras bahwa isu SPS harus dimasukkan dalam negosiasi EPA.

Di sektor kehutanan, pihak Jepang menyampaikan sensitivitas pada sektor pengolahan kayu papan (*panel wood*) Sementara di sektor perikanan, Jepang mengakui bahwa kedua negara bersaing dalam produk tuna. Indonesia kemudiannya meminta bantuan Jepang untuk mengatasi penangkapan ikan secara ilegal (*Illegal, Unregulated and Unreported fishing/IUU*) di perairan Indonesia serta mengusulkan dilakukannya kerjasama dalam teknologi pembibitan udang.

(b) Prosedur Kepabeanan

Pihak Jepang menekankan pentingnya keseimbangan antara fasilitasi perdagangan kepastian keamanan dalam prosedur kepabeanan. Oleh karena itu, Jepang meminta peningkatan prediktabilitas prosedur, fasilitasi dan kesatuan

penerapan regulasi, dst.

Terkait dengan prosedur kepabeanan ini, Jepang meminta agar EPA memasukkan: 1) pemastian transparansi; 2) kerjasama dan pertukaran informasi antara otoritas bea cukai untuk memfasilitasi perdagangan melalui simplifikasi dan harmonisasi prosedur kepabeanan, dan memastikan penegakan hukum yang efektif terhadap penyelundupan barang ilegal; 3) membangun mekanisme follow-up yang tepat. Sebagai respon atas permintaan ini, Indonesia mengaskan bahwa pemerintah Indonesia sedang dalam proses melakukan hal-hal tersebut.

(c) HAKI

Pihak Jepang menyatakan bahwa investor Jepang sangat peduli terhadap perlindungan HAKI dan isu ini menjadi elemen penting dalam memilih negara tujuan investasi. Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk memperbaiki perlindungan terhadap HAKI untuk menarik perusahaan Jepang berinvestasi. Terkait hal ini, Jepang menekankan poin-poin sebagai berikut; 1) perbaikan sistem perlindungan HAKI, 2) akses terhadap kesepakatan internasional, 3) mempersingkat dan meningkatkan transparansi prosedur administrative, 4) peningkatan kesadaran public akan perlindungan HAKI, 5) peningkatan penegakan hukum. Keduanyaapun sepakat untuk meningkatkan kerjasama pembangunan kapasitas di bidang HAKI.

(d) Kebijakan Kompetisi

Kedua belah pihak sepakat mengenai pentingnya aturan kebijakan kompetisi dalam IJEPA. Pihak Jepang menekankan bahwa pentingnya kebijakan kompetisi untuk menghindari aktivitas antikompetitif dan menjadikan kebijakan kompetisi sebagai “infrastruktur lunak” bagi investasi oleh perusahaan-perusahaan Jepang. Pihak Indonesia menyatakan pandangan yang sama dan menambahkan bahwa tahap awal yang dapat dilakukan adalah focus pada kerjasama yang mencakup: 1) pertukaran informasi, 2) pembangunan kapasitas yang terdiri dari pengkajian kembali terhadap kebijakan kompetisi dan aturan hukumnya, pengembangan kebijakan kompetisi dan alat-alat hukumnya, pembangunan kapasitas untuk lembaga penegakan hukum, meningkatkan dukungan dan

kesadaran dari para stakeholders, serta membangun kapasitas infrastruktur.

(e) Standar dan Kesesuaian (Mutual Recognition/MRA)

Pihak Indonesia menyampaikan minat terhadap pengakuan bersama atas kualifikasi keterampilan dan isu lainnya. Pihak Jepang menjelaskan bahwa secara prinsip, pengakuan bersama di bawah EPA haruslah untuk verifikasi dan sertifikasi keamanan produk. Pengakuan bersama terhadap kualifikasi yang dimaksud Indonesia berbeda hakikatnya dari pengakuan bersama yang dimaksud oleh Jepang.

Kedua negara kemudian sepakat akan mengidentifikasi wilayah-wilayah yang akan dimasukkan dalam pengakuan bersama untuk verifikasi dan sertifikasi keamanan produk.

(f) Investasi/Perdagangan Jasa

Jepang menekankan bahwa mereka menempatkan investasi dan perdagangan jasa pada tempat yang utama dalam EPA. Oleh karena itu, penting bagi Jepang adanya perbaikan lingkungan bisnis di mana perusahaan asing dapat terus beroperasi dengan stabil di bawah kompetisi yang bebas dan adil dengan prinsip non-diskriminasi antara modal domestik dan asing.

Pihak Indonesia menyatakan bahwa Indonesia sedang berupaya ke arah itu dan sedang mengamandemen UU investasi yang ditujukan untuk menyederhanakan prosedur terkait investasi serta membangun transparansi.

Pihak Jepang menyampaikan minatnya pada liberalisasi sektor jasa termasuk jasa terkait manufaktur, konstruksi, informasi dan komunikasi, transportasi dan pariwisata, distribusi, keuangan, dan jasa hukum. Pihak Jepang menyatakan bahwa jasa konstruksi dapat berkontribusi pada perbaikan infrastruktur di Indonesia sementara jasa manufaktur sangat penting bagi industri manufaktur dimana investor Jepang adalah yang paling besar kontribusinya dalam perekonomian Indonesia. Pihak Indonesia sendiri berminat terhadap liberalisasi dalam sektor jasa yang meliputi pariwisata, komunikasi dan informasi, transportasi kelautan, konstruksi, pendidikan dan kesehatan.

(g) Sumberdaya Mineral dan Energi

Pihak Jepang menyatakan bahwa sumber daya energi dan mineral adalah penting bagi Jepang dan oleh karena itu harus didiskusikan dalam IJEPA, terutama dalam isu-isu 1) deregulasi atas restriksi partisipasi pasar bagi perusahaan Jepang, 2) perbaikan lingkungan investasi, 3) pengamanan suplai mineral dan energi dalam keadaan darurat. Jepang juga menekankan pentingnya perbaikan lingkungan investasi untuk sektor sumber daya mineral dan energi oleh Indonesia. Indonesia menyatakan sepakat bahwa sektor energi adalah salah satu pilar IJEPA dan sepakat untuk melakukan diskusi konstruktif melalui negosiasi IJEPA.

(h) Perpindahan Manusia (*Movements of Natural Person*)

Indonesia meminta pengakuan bersama atas kualifikasi dalam sektor jasa pariwisata dan perhotelan, spa, jasa terkait makanan dan minuman, caregivers, pelaut, dan perawat. Pihak Indonesia meminta: 1) penerimaan tenaga kerja terampil dan profesional di sektor keperawatan, caregiving, dan industri pariwisata dan perhotelan, 2) pengakuan terhadap pelaut yang bersertifikasi di kapal penangkapan tuna Jepang dan mengizinkan petugas Indonesia untuk menjadi petugas di kapal penangkapan tuna Jepang. Industri tuna Jepang menyatakan kesediaannya.

Pihak Jepang menunjukkan keengganannya untuk isu di atas dan menyatakan bahwa skema penerimaan perawat asing hanya berlaku dalam EPA dengan Filipina. Jika negara lain meminta hal yang sama maka hal tersebut harus dikaji dengan basis per negara. Di samping itu, diskusi mengenai pergerakan manusia hanya mencakup pekerja yang akan masuk dan tinggal di Jepang. Oleh karena itu, pelaut tidak masuk dalam kategori.

Jepang meminta pengecualian dalam pembayaran visa jangka pendek, meminta agar posisi direktur bias berlaku tidak hanya untuk perusahaan Jepang yang beroperasi di Indonesia tapi juga dalam perusahaan joint venture antara Indonesia dan Jepang, meminta penyatuan prosedur untuk ijin kerja, pengecualian untuk pajak fiscal, dan penghapusan syarat kewarganegaraan bagi jabatan manajer personalia di perusahaan lokal Jepang. Merespon hal ini, Indonesia menyatakan:

1) permohonan penghapusan pajak fiscal tidak dapat dilakukan karena hal tersebut adalah metode penempatan pajak penghasilan bagi seluruh penduduk yang akan pergi ke luar negeri, 2) syarat kewarganegaraan juga tidak bias diakomodasi karena hal ini berkaitan dengan aturan UU No.13 Tahun 2003.

(i) Pengadaan Barang Pemerintah (*Government Procurement*)⁶⁷

Pihak Jepang menekankan pentingnya transparansi dalam prosedur pengadaan pemerintah, sebagaimana akses pasar berdasarkan prinsip non-diskriminasi antara leveransir (*supplier*) domestik dan asing, untuk dibicarakan dalam EPA sesuai dengan kerangka internasional mengenai pengadaan barang pemerintah. Indonesia menjelaskan bahwa dalam konteks reformasi sistem pengadaan pemerintah, pemerintah Indonesia telah membuat dan mengimplemntasikan Instruksi Presiden No.80 Tahun 2003 yang mengijinkan perusahaan asing untuk ikut berpartisipasi di pasar.

(j) Perbaikan Lingkungan Bisnis

Pihak Jepang menekankan bahwa ada korelasi yang kuat antara perbaikan lingkungan bisnis dan perbaikan iklim investasi di Indonesia. Oleh karena itu, penting untuk memperjelas masalah bea cukai, pajak dan tenaga kerja, aturan investasi dan prosedur administrasi. Dalam hal ini, Jepang menekankan bahwa isu yang penting dan segera adalah: bea cukai, pajak, buruh, promosi investasi atau pembangunan industri pendukung, infrastuktur.

Pihak Indonesia menekankan bahwa Indonesia sedang dalam proses memperbaiki iklim investasi dengan: 1) mengamandemen UU pajak yang ditujukan untuk memperbaiki transparansi, prediktabilitas, kesederhanaan, dan kesejajaran, 2) memberlakukan himbauan implementasi regulasi atas fasilitas pajak.

⁶⁷ Aturan mengenai pengadaan barang pemerintah dibuat dengan pemikiran bahwa kontribusi pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa berkontribusi sangat tinggi pada GDP yang dengan demikian memiliki porsi yang signifikan dalam perekonomian internasional. Oleh karena itu, menurut WTO, adalah penting untuk memastikan keputusan pemerintah untuk membeli barang dan jasa tidak bergantung pada di mana barang itu diproduksi atau jasa itu di sumbangkan, tidak juga bergantung pada afiliasi dengan penyedia (*supplier*) asing. Dengan kata lain, pengadaan pemerintah harus masuk dalam skema kompetisi dengan cara diliberalisasi dan dikenai aturan transparansi. Lihat penjejelasan lebih lengkap dalam Roy Sandrey, "WTO and the Singapore Issues", *tralac Working Paper No.18/2006*, Stellenbosch: US Printers.

(k) Kerjasama

Di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan, Indonesia meminta kerjasama dari Jepang untuk: bantuan teknis dan pengembangan SDM dalam perbaikan sistem manajemen sumber daya perikanan termasuk patroli untuk mengatasi kapal ikan IUU, pengembangan pertanian organik dan kerjasama pertanian, pemberdayaan petani skala kecil, bantuan teknis untuk mengatasi hama buah, pengembangan produk hutan non-kayu terutama arang kayu (*charcoal*) dan *agarwood*, serta kerjasama dalam pelestarian hutan bakau.

Pihak Jepang menyatakan bahwa di sektor pertanian, adalah penting untuk menyeimbangkan kerjasama dengan akses pasar. Dalam hal ini, Jepang sulit mewujudkan kerjasama yang dapat mengakibatkan dampak negatif bagi ketahanan pangan dan reformasi struktural pertanian domestik Jepang. Sebagai gantinya, Jepang menawarkan kerjasama yang lebih berfokus pada hal yang langsung berhubungan dengan kesejahteraan rakyat yang bergelut di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan skala kecil.

Di sektor industri, pihak Indonesia meminta kerjasama teknis, pengembangan SDM, bantuan standar dan kesesuaian, dukungan bagi UKM dll., untuk berbagai industri termasuk baja, logam non-besi, pembuatan kapal laut, tekstil, otomotif, elektronik, kaca mata dan perhiasan. Jepang juga menekankan pilihannya pada kerjasama teknis di sektor industri yang sesuai dengan perusahaan Jepang

Indonesia meminta perbaikan dalam skema magang dan pelatihan yang mencakup: 1) perbaikan lingkungan kerja, 2) perluasan wilayah yang dicakup dalam skema, 3) pengangkatan kerja setelah magang. Pihak Jepang merespon bahwa skema magang dan pelatihan tidak mencakup pengangkatan kerja dan memiliki tujuan yang jelas mengenai transfer teknologi ke negara berkembang.

3.2.4 Implikasi IJEPA

Dari 11 isu yang dicakup dalam diskusi pendahuluan oleh JSG, ada 4 isu yang menjadi fokus dalam negosiasi IJEPA, yaitu: liberalisasi sektor otomotif, isu kemandirian energi, kerjasama investasi dan perpindahan manusia. Sebagaimana negosiasi-negosiasi EPA dengan negara-negara ASEAN lainnya, Jepang

memanfaatkan elemen kerja sama ekonomi yang sesuai dengan kebutuhan Indonesia sebagai konsesi bagi permintaan Jepang untuk isu yang spesifik, dalam hal ini permintaan terhadap jaminan pasokan LNG dari Indonesia, dan kepentingan Jepang untuk mengakses pasar Indonesia, khususnya di sektor otomotif. Berikut akan dipaparkan dengan mendetil poin-poin yang menjadi substansi negosiasi IJEPA.

3.2.4.1 Liberalisasi Pasar

Kesepakatan EPA antara Jepang dengan Indonesia ini merupakan awal bagi revitalisasi hubungan ekonomi Jepang dengan Indonesia paska krisis ekonomi tahun 1997. Selama kurun waktu 1958 hingga 1998, Indonesia memiliki hubungan yang sangat erat dengan Jepang yang ditandai oleh cenderung meningkatnya volume perdagangan diantara kedua negara.⁶⁸ Penurunan yang tajam di sektor perdagangan terjadi pada tahun 1997-1999 sebagai konsekuensi logis dari krisis ekonomi Asia pada masa itu. Meskipun demikian, memasuki periode *recovery* ekonomi sejak tahun 2000, tren ekspor Indonesia ke Jepang menunjukkan peningkatan dan sebaliknya tren total impor Indonesia dari Jepang cenderung menurun.⁶⁹ (lihat Tabel 3.6) Hal ini mengindikasikan bahwa Indonesia memperoleh surplus perdagangan bilateral dengan Jepang.

Tabel 3.5 Tren ekspor impor Indonesia-Jepang (dalam ribu dollar AS)

	2004	2005	2006	2007
Ekspor	9,064,347	9,297,063	7,378,034	9,046,843
Impor	18,670,068	20,937,306	24,149,175	26,444,815
Neraca	-9,605,721	-11,640,243	-16,771,141	-17,397,972

Sumber: Departemen Perdagangan RI, *Statistik Perdagangan RI*, 2008, diakses dari www.depdag.go.id, tanggal 5 Mei 2008, 10.32 WIB

⁶⁸ Djaimi Bakce, Moch. Rum Alim, dan Eko Wahyudi Nugrahadi, "*Bagaimana Bentuk Hubungan Perdagangan Antara Indonesia dan Jepang: Komplementer atau Kompetitif*", Makalah yang Disajikan pada Seminar "Onko Chishin: Hubungan Kerjasama Indonesia-Jepang Dilihat dari Hubungan Kerjasama Indonesia-Jepang, Jakarta 25 Juli 2006, hal. 6.

⁶⁹ *Ibid.*

Secara umum, karakter perdagangan Jepang dengan Indonesia adalah saling komplementer. Pembentukan FTA seharusnya memberikan dampak keuntungan bagi keduanya. Namun demikian, analisis mengenai estimasi untung rugi FTA antara Jepang dan Indonesia di bawah skema EPA menunjukkan bahwa keduanya bias meraih potensi keuntungan dari FTA meskipun tidak terlalu signifikan.

Pada bagian kesepakatan liberalisasi perdagangan, 80% dari seluruh pos tarif Jepang akan menjadi nol persen bagi produk ekspor Indonesia setelah EPA ini berlaku, Sekitar 10% dari pos tarif lainnya akan menjadi nol dalam 3-10 tahun. Jepang mengecualikan sekitar 10% dari pos tarifnya dari pembukaan akses pasar melalui EPA. Total pos tarif Jepang berjumlah 9.275 item.

Di pihak Indonesia, 58% pos tarif Indonesia turun menjadi nol persen bagi Jepang pada saat EPA berlaku, sekitar 35% dari tarif bea masuk lainnya diturunkan bertahap dalam 3-10 tahun pasca persetujuan. Di samping itu, Indonesia mengecualikan sekitar 7% dari 11.163 pos tarifnya dalam pembukaan akses pasar.

Meski liberalisasi perdagangan ini telah membuka akses pasar yang lebih luas bagi Indonesia, akan tetapi potensi perolehan keuntungan dari akses pasar ini diperkirakan akan lebih dinikmati oleh Jepang. Dalam analisis reksadana yang dimuat di Kompas, Prubaya Yudhi Sadewa menganalisis dampak liberalisasi perdagangan Indonesia-Jepang di bawah payung EPA dengan menggunakan metode analisa simulasi *Global Trade Analysis Project (GTAP)*.⁷⁰

Kesepakatan EPA memuat perjanjian implemementasi tarif nol untuk 90 persen tarif masuk produksi Indonesia ke Jepang. Simulasi GTAP menunjukkan bahwa liberalisasi tersebut akan berdampak meningkatkan kegiatan ekspor bilateral kedua negara. Nilai ekspor Indonesia ke Jepang naik 9,5% sedangkan

⁷⁰ Karena EPA baru efektif pada 1 Juli 2008, dampak dari realisasi IJEPa dalam hal akses pasar sebenarnya belum dapat dinilai dan dievaluasi. Namun demikian, prediksi terhadap dampak liberalisasi perdagangan di bawah payung EPA dapat diperkirakan dengan menggunakan, salah satunya, metode GTAP. GTAP adalah suatu database dan software perdagangan internasional yang dikembangkan di Purdue University, AS. Model analisa GTAP sering digunakan untuk melihat dampak liberalisasi perdagangan terhadap perekonomian negara tertentu maupun dunia secara keseluruhan.

nilai ekspor Jepang ke Indonesia naik 26,5%.⁷¹ Untuk memahami struktur ekspor-impor barang non-migas antara Indonesia dengan Jepang dapat melihat pada tabel 3.7 dan 3.8.

Tabel 3.6 Komoditas Ekspor Andalan Indonesia (dalam juta US\$)

Jenis Komoditas	Nilai
Mesin dan Alat-alatnya	2.056
Bahan Makanan	913
Bahan Mentah	3.213
Migas dan turunannya	10.757
Bahan Kimia	598
Tekstil dan Produk Tekstil	489
Logam (terutama Aluminium)	566
Produk Kayu	1.033

Sumber: Departemen Perdagangan RI, *Statistik Perdagangan RI*, 2008, diakses dari www.depdag.go.id, tanggal 5 Mei 2008, 10.32 WIB.

Tabel 3.7 Komoditas Ekspor Andalan Jepang ke Indonesia (dalam juta US\$)

Jenis Komoditas	Nilai
Alat-alat Elektronik	1.569
Bahan Kimia	924
Logam	1.467
Alat-alat transportasi	1.334

Sumber: Departemen Perdagangan RI, *Statistik Perdagangan RI*, 2008, diakses dari www.depdag.go.id, tanggal 5 Mei 2008, 10.32 WIB.

Hasil simulasi GTAP juga menunjukkan dampak yang berbeda-beda terhadap sektor-sektor pengekspor yang berbeda. Dalam hal ekspor Indonesia ke Jepang, sektor yang mengalami kenaikan signifikan adalah produk kayu (17,8%), produk makanan (10,4%), tekstil (33,8%), pakaian jadi (87,1%). Ekspor produk-produk kulit berpotensi naik tertinggi (182,5%). Sementara ekspor yang menurun adalah peralatan elektronik, produk baja, dan produk-produk kertas.

⁷¹ Prubaya Yudhi Sadewa, "Mencermati EPA RI-Jepang", Analisis Reksadana, dalam *Kompas* edisi Senin 3 September 2007.

Analisa GTAP juga menunjukkan bahwa Jepang menerima dampak positif dari liberalisasi perdagangan untuk seluruh produk yang menjadi ekspor andalan Indonesia. Misalnya, dalam ekspor tekstil, Jepang akan mengalami kenaikan sebesar 47,7%. Untuk produk ekspor unggulannya sendiri, Jepang akan mengalami peningkatan untuk seluruh 15 sektor ekspor unggulannya ke Indonesia. Ekspor Jepang ke Indonesia meliputi sektor kendaraan dan suku cadang (naik 43,3%) serta mesin dan peralatan (naik 19%).

Di sisi lain, liberalisasi perdagangan ini akan menimbulkan dampak negatif bagi sektor-sektor ekspor tertentu Indonesia. Sektor yang mengalami kerugian tersebut adalah sektor kendaraan dan suku cadang sebesar (mengalami penurunan output sebesar 3,33%), sektor besi turun 2,46%, dan sektor kertas turun 1,43%.

Menurut Purbaya, Jepang tampaknya lebih berhasil mengotimalkan potensi keuntungan dari liberalisasi perdagangan kedua negara dibanding Indonesia. Di sektor kayu dan kertas misalnya, kedua negara sepakat untuk menghilangkan tarif impor. Sekilas, Indonesia tampaknya lebih diuntungkan di kedua sektor ini karena Indonesia memproduksi lebih banyak ke Jepang. Akan tetapi analisis GTAP menunjukkan ekspor Jepang di kedua sektor ini juga akan mengalami kenaikan yang signifikan karena impor dari Indonesia itu akan memberikan kesempatan bagi industri Jepang untuk memperoleh bahan baku murah yang lebih banyak untuk kemudian diolah dan diekspor kembali. Di sektor mobil dan suku cadang, Jepang berani menawarkan peniadaan tarif impor segera setelah EPA efektif. Hal ini dilakukan karena Jepang yakin Indonesia tidak mampu menyaingi sektor otomotif Jepang.

Di sisi lain, sektor kulit dan alas kaki sebenarnya adalah sektor yang dapat memberikan potensi keuntungan yang lebih bagi Indonesia. Sayangnya, Jepang berhasil menunda liberalisasi di sektor ini hingga 8 tahun setelah EPA efektif dengan alasan sektor ini sangat sensitif secara historis dan sosial. Pembahasan di atas menunjukkan bagaimana Jepang lebih mampu memanfaatkan potensi EPA daripada Indonesia.

Padahal semestinya Indonesia harus lebih mampu memanfaatkan kesempatan EPA. Menurut Hadi Soesastro, EPA harus dilihat dari kebutuhan dua

pihak. Dalam hal ini, kebutuhan yang tinggi ada di pihak Jepang karena ia memiliki target untuk menyelesaikan EPA secara bilateral dengan Indonesia untuk meampungkan EPA dengan ASEAN.⁷² Situasi inilah yang harus dimanfaatkan oleh Indonesia dengan cara meminta konsesi sebanyak-banyaknya. EPA dapat dimanfaatkan sebagai payung perjanjian yang diharapkan bisa membuat investor Jepang lebih tentram dalam menanamkan investasinya di Indonesia. Sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu anggota JSG IJEPA, Hadi Soesastro⁷³:

“Dari pembicaraan saya dengan mereka sejak saya ikut dalam joint study group menyiapkan Japan-Indonesia EPA, saya tahu, bagi Jepang yang penting adalah menyelamatkan investasinya di Indonesia.”

3.2.4.2 Kerjasama Investasi

Jepang sangat menekankan agar pemerintah Indonesia memperbaiki iklim investasi. Keseriusan Jepang dalam hal hubungan ekonomi ditunjukkan oleh PM Abe dengan membawa sekitar 200 delegasi pengusaha Jepang, delegasi terbesar dalam sejarah kunjungan PM Jepang ke luar negeri, ke Indonesia pada akhir Agustus 2007.⁷⁴ Secara khusus Abe menyatakan bahwa hal ini menunjukkan antusiasme yang kuat dari pebisnis Jepang terhadap Indonesia.⁷⁵ Ada penekanan hubungan di sektor ekonomi dengan harapan kerja sama di bidang itu dapat lebih konkret dan maju.⁷⁶ Di sisi lain, Indonesia sangat memerlukan jaminan FDI dari Jepang. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa Indonesia sangat berharap pada FDI Jepang untuk membantu memulihkan perekonomian Indonesia pasca krisis dengan meningkatkan jumlah dan kapasitas industri di Indonesia.

Dalam kunjungannya pada tanggal 20 Agustus 2007 untuk menandatangani EPA dengan Indonesia, PM Shinzo Abe juga dijadwalkan menandatangani sejumlah kesepakatan kerja sama ekonomi dan investasi dengan SBY. Kesepakatan kerja sama ekonomi dan investasi tersebut meliputi peresmian sejumlah proyek di bidang energi dan listrik (lihat tabel 3.9.) Dapat dilihat bahwa

⁷² Sri Hartati Samhadi, “Menggantungkan Harapan pada EPA”, dalam *Kompas* edisi Sabtu 25 Agustus 2007.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Richard Susilo, “EPA RI-Jepang: Ada yang Menggantung”, dalam *Kompas* edisi Senin 27 Agustus 2007.

⁷⁵ “Pertajam Strategi Industri RI”, *Kompas* edisi Selasa 21 Agustus 2007.

⁷⁶ Richard Soesilo, *Op Cit.*

sektor energi menjadi tujuan utama investasi Jepang. Proyek investasi ini juga direalisasikan dalam skema ODA. Ini menunjukkan adanya keterkaitan FDI Jepang dengan ODA.

Tabel 3.8 Proyek-Proyek yang Diresmikan Bersamaan dengan EPA

Nama Proyek	Pelaksana	Lokasi	Nilai Investasi (juta US\$)	Keterangan
Pipa transmisi gas Sumatera Selatan-Jawa Barat	PT PGN	Sumatera Selatan-Jawa Barat	1,357	Pinjaman ODA Jepang
PLTGU Cilegon 2x240 MW dan 1x260 MW	PT PLN	Cilegon, Jawa Barat	345	Kredit Ekspor JBIC
PLTU Tarahan 2x100 MW	PT PLN	Tarahan,Lampung	268	Pinjaman ODA Jepang
Proyek LNG & Gas Donggi-Senoro: Pembangunan Hulu dan Proyek LNG Hilir	PT Pertamina Medco	Sulawesi Tengah	Hulu: 840 Hilir : 1,167	Kapasitas LNG: 2 MTPA

Sumber: Kompas, 21 Agustus 2007

Di samping itu, setelah menandatangani EPA bersama Presiden SBY, PM Shinzo Abe juga membuka forum bisnis Indonesia-Jepang. Dalam kesempatan tersebut, sejumlah kerja sama di bidang energi juga ditandatangani. Proyek-proyek kerjasama ini, sebagaimana pola-pola sebelumnya, dibentuk dengan sistem kerjasama *joint venture* dan berkonstruksi pada sektor energi dan listrik (lihat tabel 3.10.).

Tabel.3.9 Kerja Sama yang Ditandatangani pada Forum Bisnis Grand Hyatt

Nama Proyek	Pelaksana	Lokasi	Nilai Investasi (juta US\$)
PPA PLTU Cirebon (1x600 MW)	! PT PLN ! Marubeni	Cirebon, Jawa Barat	540
MOA Pengembangan PLTU Paiton 3-4 (1x800 MW)	! PT PLN ! Paiton Energy Company	Paiton, Jawa Timur	720
HOA PLTP Sarula (330 MW)	! PT PLN ! Medco Energy Internasional ! Pertamina ! Ormat Internasional ! Itochu Corp.	Sumatera Utara	600
HOA Ardemr for Cooperative Feasibility Study on Commercialization of Brown Coal Liquefaction	! Balitbang ESDM ! PT Bumi Resources ! JBIC ! Kobe Steel ! Sojitz Corp.	Satui, Kalimantan Selatan	0,5
Proyek LPG	! Pertamina ! Itochu Corp.	Indramayu, Jawa Barat	600

Sumber: Kompas, 21 Agustus 2007

Selain di sektor energi, proporsi investasi yang signifikan juga ditanamkan di sektor industri, terutama otomotif. Misalnya, untuk meningkatkan efisiensi pelayanan Toyota bagi konsumen dalam negeri, group Toyota membangun pusat suku cadang Toyota di lahan seluas 10 hektar dengan nilai investasi sebesar 249 miliar rupiah.⁷⁷ Pusat suku cadang Toyota ini merupakan yang terbesar yang difungsikan untuk menyimpan serta mendistribusikan lebih 100 ribu suku cadang. Hingga saat ini Toyota telah mengekspor kendaraan serta komponen suku cadang Toyota ke lebih dari 30 negara.

Dapat disimpulkan di sini bahwa investasi Jepang memiliki karakter yang sangat fokus dan terarah. Jepang telah memproyeksikan Indonesia untuk menjadi wilayah bagi investasi di sektor energi dan otomotif. Investasi di sektor energi sangatterkait dengan kepentingan Jepang dalam ODA dan jaminan pasokan gas

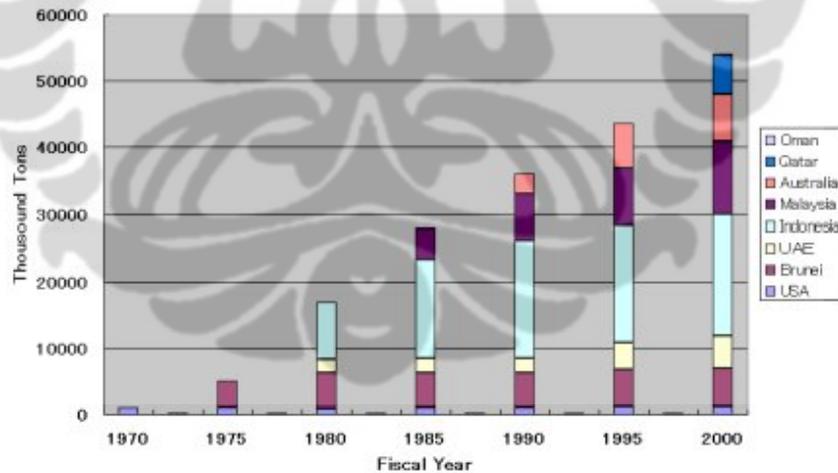
⁷⁷ “Wapres: Kenaikan Pajak Kendaraan Demi Keadilan”
<http://www.republika.co.id/berita/1275.html>, diakses tanggal 4 September 2008 pukul 14.31 WIB.

alam dari Indonesia. Sementara investasi di sektor otomotif dirancang untuk fokus pada produksi bagian-bagian otomotif. Tujuannya tidak lain adalah untuk meningkatkan perdagangan intra-regional dan menjadi bagian dari rancangan sistematisasi zona bisnis Jepang di kawasan.

3.2.4.3 Isu Keamanan Energi

Isu kerjasama dalam bidang energi sudah dipromosikan oleh Jepang sejak masa-masa awal pembicaraan kemungkinan membuka FTA/EPA dengan Indonesia. Dalam negosiasi EPA, Jepang juga berulang kali menegaskan untuk memasukkan pembicaraan mengenai suplai gas alam Indonesia ke Jepang.

Jepang adalah negara kedua terbesar di Asia Timur dalam hal impor gas alam dengan pangsa impor sebesar 75% dari total impor kawasan. Asia Timur sendiri adalah kawasan yang paling besar penguasaan pangsa impor gas dunia yakni sebesar 75% dari total impor global pada tahun 2000 (selengkapnya lihat grafik 3.1.).



Grafik 3.1 Tren Impor Gas Alam Jepang (1970-2000)

Sumber: Kazuya Fujime, "LNG Market and Price Formation in East Asia", The Institute of Energy Economics, Japan, IEEJ, April 2002, diakses dari <http://eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/127.pdf>, tanggal 16 Juni pukul 11.30 WIB

Pada tahun 2006, Jepang mengimpor 62.2 juta ton LNG, menunjukkan kenaikan 7.2% dari total impor sebesar 4.2 juta ton pada tahun 2005.⁷⁸ Jumlah sebesar ini digunakan untuk mensuplai 96.4% persen kebutuhan energi domestik Jepang.⁷⁹ Pada tahun 2006, negara sumber impor LNG terbesar Jepang Indonesia dengan nilai impor sebesar 13.99 juta ton, diikuti oleh Australia, Malaysia Qatar, Brunei dan Uni Emirat Arab, masing-masing 12.16 juta ton, 12.02 juta ton, 7.48 juta ton, 6.50 juta ton, dan 5.31 juta ton.⁸⁰

Pada tahun yang sama, terjadi *rush* global, yakni kenaikan permintaan LNG dunia sebagai akibat dari kenaikan konsumsi LNG oleh Cina dan India, sebesar 10.7% yakni 158.8 juta ton, yang menyebabkan kenaikan harga LNG dunia.⁸¹ Cina dan India yang merupakan kekuatan ekonomi yang sedang berkembang paling cepat saat ini sangat membutuhkan pasokan gas untuk industrinya. Level impor yang akan meningkat terutama dari Indonesia, Iran dan Australia diperkirakan akan mencapai total antara 45-60 juta ton pada tahun 2020.

Oleh karena itu, Jepang sangat berkepentingan untuk memastikan kestabilan suplai impor gas dari negara penyuplai. Dalam dokumen "*New National Energy Strategy*" yang dikeluarkan oleh METI tahun 2006, Jepang menegaskan niatnya untuk memperkuat hubungannya dengan negara-negara yang kaya akan sumber daya minyak dan gas dengan cara meningkatkan bantuan pembangunan dan pembentukan FTA dengan klausul-klausul energi yang memasukkan komitmen negara mitra untuk menstabilkan suplai energinya ke Jepang.⁸²

Di samping keamanan suplai energi, Jepang berkepentingan untuk menjamin keamanan rute jalur laut yang krusial bagi lalu lintas kapal-kapal yang mengangkut komoditas perdagangan Jepang. Untuk itu, Jepang mendorong Indonesia untuk meyetujui Kesepakatan Kerja Sama Regional Menghadapi Tindakan Pembajakan dan Perampokan Bersenjata terhadap Kapal di Asia (RE-CAAP) Keinginan Jepang ini terkait dengan kepentingannya dalam hal

⁷⁸ Hisane Masaki, "Japan Covets Russian Gas, Hot Air", diakses dari http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/JB14Dj02.html, 16 Juni 2008, pukul 11.30 WIB.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

pengamanan dan kebebasan jalur transportasi laut Asia Tenggara dari pemegatan oleh negara-negara di pesisir di kawasan dari dari agresi pihak asing. Jalur laut ini meliputi Selat Malaka dan Selat Lombok yang sangat krusial bagi keamanan ekonomi Jepang. Kedua selat ini merupakan jalur bagi 85% minyak yang diimpor oleh Jepang dan 40% dari total ekspor komoditas Jepang.⁸³

3.2.4.4 Kerjasama Perpindahan Manusia (*Movements of Natural Persons*)

Jepang memiliki tingkat pertumbuhan jumlah lansia (*ageing*) yang paling tinggi di dunia, sebanyak 40% populasinya akan berusia 65 tahun ke atas pada tahun 2055.⁸⁴ Salah satu permasalahan yang ditimbulkan oleh isu *ageing* ini adalah berkurangnya angkatan kerja, salah satunya di sektor kesehatan. Pemerintah Jepang memberikan kuota tenaga kerja untuk 1.000 orang dalam dua tahun sesuai rekomendasi JSG dan hasil negosiasi Indonesia-Jepang dalam penempatan tenaga kerja perawat (*nurse*) dan pengasuh jompo (*caregiver*). Di bawah kerangka IJEPA, pengiriman tenaga kerja perawat dan *caregiver* akan dilakukan sebanyak 200 perawat dan 300 pengasuh jompo tiap tahunnya. Tahun 2008 ini jumlah penempatan yang direalisasikan sebanyak 208 orang perawat. Setelah kontrak 2-3 tahun, para pekerja ini dipersilakan untuk terus bekerja di Jepang tanpa batas waktu. MoU antara BNP2TKI dan JICWELS dalam penempatan *nurse* dan *caregiver* Indonesia ke Jepang hanya dapat dilakukan melalui program *government to government* (G to G) dan hanya dilaksanakan oleh kedua lembaga tersebut.

Sebagaimana yang telah kita lihat dalam sub bab negosiasi IJEPA, Jepang semula menolak untuk menerima perawat dari Indonesia. Alasannya, Jepang telah membuat kesepakatan yang sama untuk menerima perawat dari Filipina. Namun mendekati akhir negosiasi, Jepang mengubah keputusannya tersebut dengan lebih memprioritaskan tenaga kerja dari Indonesia dibandingkan Filipina.⁸⁵ Perubahan ini tidak lain sehubungan permintaan Jepang terhadap kepastian jaminan pasokan LNG dan perbaikan iklim investasi.

⁸³ Anny Wong, "Japan's National Security and Cultivation of ASEAN Elites", dalam *Contemporary Southeast Asia*, Volume 12, No. 4, Maret 1991.

⁸⁴ Isabel Reynolds, *Ageing Japan to get first foreign nurses-report*, diakses dari http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=12140, 18 Mei 2008, 10.30 WIB

⁸⁵ "Jepang siap terima perawat asal Indonesia", *Kompas* Jumat, 20 Juni 2008.

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga pola yang dapat ditarik dari proses negosiasi Jepang dengan mitra-mitranya di ASEAN, yakni⁸⁶: *pertama*, pola *bargaining* yang mencirikan kekhasan dari permintaan dan penawaran dari pihak Jepang dan negara-negara ASEAN. Jepang selalu meminta liberalisasi di sektor otomobil, baja, sektor manufaktur dan pertambangan. Sementara dari pihak ASEAN selalu meminta konsesi untuk produk-produk pertanian dan khusus Thailand dan Filipina meminta sektor tenaga kerja; *kedua* proses negosiasi untuk masing-masing sektor sangat ketat, mencerminkan sensitivitas kedua belah pihak; *ketiga*, kompetisi di Asia Timur lebih berpola, bagi kebanyakan negara yang mencapai jalur pembangunan yang sama yakni mempromosikan industri manufaktur dan memproteksi pertanian domestik. Ini menunjukkan bahwa kepentingan Jepang dalam IJEPA sangat terkait dengan strategi mengamankan mengamankan pasar Asia Timur dan penghapusan biaya transaksi regional yang akan berkontribusi pada keamanan dan kepastian keuntungan bagi perusahaan-perusahaan Jepang, sehingga dapat meningkatkan nilai perusahaan Jepang dan memperbaiki batas kompetitifnya dalam konteks global. Disamping itu, IJEPA juga memberikan kepastian bagi Jepang atas jaminan pasokan LNG dari Indonesia yang sangat krusial bagi keamanan energi di Jepang.

⁸⁶ Yoichiro Sato, "Japan and the Emerging Free Trade Agreements in the Asia Pacific: An Active Leadership?" dalam Yoichiro Sato, Satu P. Limaye (ed.), *Japan in a Dynamic Asia: Coping with the New Security Challenges*, (Japan: Lexington Books, 2006), hal. 63.